

**MODEL KERJASAMA PENYEDIAAN BARANG PUBLIK ANTARA  
PEMERINTAH DAN SWASTA**

**(Studi Pada PDAM Way Rilau Bandarlampung Tahun 2017)**

**(Tesis)**

**Oleh**

**DEVY SEPTI HERYANI**



**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDAR LAMPUNG  
2017**

## **ABSTRACT**

### **A MODEL PARTNERSHIP OF PUBLIC GOODS SUPPLY BETWEEN PUBLIC AND PRIVATE (Study At PDAM Way Rilau Bandarlampung In 2017)**

**By**

**DEVY SEPTI HERYANI**

Indonesia's infrastructure needs in 2011-2025 reached for 4000 trillion (MP3EI) and the government can only finance 10% include the infrastructure needs of water supply system. In Bandarlampung, PDAM Way Rilau and the municipal administration decided to involve the private sector in financing the infrastructure development of water supply systems in the form of Public Private Partnership, but in fact it was canceled. The formulation of problems in this research were the factor which caused the annulment of public private partnership and the cooperation that was in accordance with the conditions of PDAM Way Rilau.

This research used qualitative descriptive analysis technique. The experiment's location is in PDAM Way Rilau, Bandarlampung. The findings were found that the factor which caused the revocation of KPS and it was replaced by KPBU because PDAM Way Rilau not serious and there was only one private government offered one of the three proposed project packages by PDAM. It was KPS process in PDAM Way Rilau was complicated, performance indicator of PDAM Way Rilau and the blurring of information by PDAM Way Rilau. And based on the analysis was the scheme of partnership which was suitable for PDAM Way Rilau was the partnership of full concession.

**Keywords:** Public Goods, Private Private Partnership (PPP), Full Concession

## **ABSTRAK**

### **MODEL KERJASAMA PENYEDIAAN BARANG PUBLIK ANTARA PEMERINTAH DAN SWASTA**

**(Studi Pada PDAM Way Rilau Bandarlampung Tahun 2017)**

**Oleh**

**DEVY SEPTI HERYANI**

Kebutuhan infrastruktur Indonesia pada tahun 2011-2025 mencapai 4000 triliun (MP3EI) dan pemerintah hanya mampu membiayai 10% termasuk kebutuhan infrastruktur sistem penyediaan air minum. di Kota Bandarlampung, PDAM Way Rilau dan Pemerintah Kota memutuskan untuk melibatkan swasta dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur sistem penyediaan air minum dalam bentuk kerjasama pemerintah swasta. Tetapi dalam pelaksanaannya kerjasama tersebut batal dilaksanakan. rumusan masalah dalam penelitian yaitu faktor penyebab pembatalan kerjasama pemerintah swasta di PDAM Way Rilau dan kerjasama yang sesuai dengan kondisi PDAM Way Rilau.

Penelitian menggunakan teknik analisis deskriptif kualitatif. Dengan lokasi penelitian di PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung. Hasil penelitian bahwa faktor penyebab dibatalkannya KPS dan diganti dengan KPBU adalah akibat dari ketidakseriusan pihak PDAM Way Rilau sehingga hanya paket proyek yang mendapat penawaran konsorsium. Faktor batalnya adalah birokrasi yang berbelit-belit, *performance indicator* PDAM Way Rilau dan pengaburan informasi oleh PDAM Way Rilau. Dan berdasarkan hasil analisa bahwa skema kerjasama yang sesuai untuk PDAM Way Rilau adalah jenis kerjasama konsesi penuh.

Kata kunci : Barang Publik, KPS (Kerjasama Pemerintah Swasta), Konsesi Penuh

**MODEL KERJASAMA PENYEDIAAN BARANG PUBLIK ANTARA  
PEMERINTAH DAN SWASTA  
(Studi Pada PDAM Way Rilau Bandarlampung Tahun 2017)**

Oleh

**DEVY SEPTI HERYANI**

**Tesis**

Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar  
MAGISTER SAINS (M.Si)

Pada

Program Pascasarjana Magister Ilmu Administrasi  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung



**PROGRAM PASCASARJANA MAGISTER ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS LAMPUNG  
BANDARLAMPUNG  
2017**

Judul Tesis : **MODEL KERJASAMA PENYEDIAAN  
BARANG PUBLIK ANTARA PEMERINTAH  
DAN SWASTA (Studi Pada PDAM Way  
Rilau Bandarlampung Tahun 2017)**

Nama Mahasiswa : **Devy Septi Heryani**

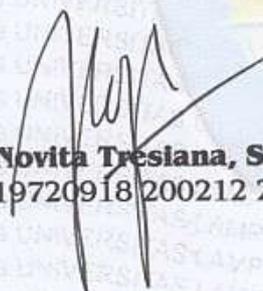
Nomor Pokok Mahasiswa : 1426061032

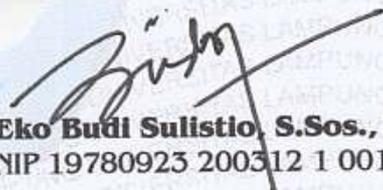
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi

Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

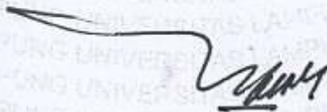
**MENYETUJUI**

**1. Komisi Pembimbing**

  
**Dr. Novita Tresiana, S.Sos., M.Si.**  
NIP 19720918 200212 2 002

  
**Eko Budi Sulistio, S.Sos., M.AP.**  
NIP 19780923 200312 1 001

**2. Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi**

  
**Dr. Bambang Utoyo S.**  
NIP 19630206 198803 1 002

## MENGESAHKAN

### 1. Tim Penguji

Ketua : **Dr. Novita Treslana, S.Sos., M.Si.** .....

Sekretaris : **Eko Budi Sulistio, S.Sos., M.AP.** .....

Penguji  
Bukan Pembimbing : **Dr. Dedy Hermawan, S.Sos., M.Si.** .....

### 2. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



**Dr. Syarif Makhya, M.Si.**  
NIP. 19590803 198603 1 003

### 3. Direktur Program Pascasarjana Universitas Lampung



**Prof. Dr. Sudjarwo, M.S.**  
NIP. 19530528 198103 1 002

Tanggal Lulus Ujian Tesis : **3 November 2017**

## PERNYATAAN BEBAS PLAGIARISME

Dengan ini saya menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis dengan judul “ Model Kerjasama Penyediaan Barang Publik Antara Pemerintah dan Swasta (Studi Pada PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung Tahun 2017) adalah karya saya sendiri dan saya tidak melakukan penjiplakan atau pengutipan atas karya penulis lain dengan cara yang tidak sesuai dengan etika ilmiah yang berlaku dalam masyarakat akademik atau yang disebut plagiarism.
2. Hak intelektual atas karya ilmiah ini diserahkan sepenuhnya kepada Universitas Lampung.

Atas pernyataan ini, apabila dikemudian hari ternyata ditemukan adanya ketidakbenaran, saya bersedia menanggung akibat dan sanksi yang diberikan kepada saya, saya bersedia dan sanggup menerima sanksi yang berlaku.

Bandar Lampung, November 2017



**Devy Septi Heryani**  
**NPM. 1426061032**

## RIWAYAT HIDUP

Penulis bernama lengkap Devy Septi Heryani, dilahirkan di Bandarlampung pada tanggal 22 September 1992. Penulis merupakan anak pertama dari dua bersaudara pasangan Suherwanto dan Andriyani, S.E.

Penulis menyelesaikan pendidikan di TK Budaya Bandarlampung pada tahun 1998, lalu melanjutkan ke SD Kartika II-5 Bandarlampung dan diselesaikan pada tahun 2004. Pada Tahun 2004, penulis melanjutkan pendidikan di SMP Negeri 4 Bandarlampung yang diselesaikan pada tahun 2007 dan melanjutkan pendidikan di SMA Negeri 7 Bandarlampung. Pada tahun 2010, penulis diterima di Universitas Lampung melalui jalur SNMPTN di Jurusan Ekonomi Pembangunan, Fakultas Ekonomi dan diselesaikan pada September 2014. Pada tahun yang sama penulis melanjutkan pendidikan di jenjang pasca sarjana pada Program Pasca Sarjana Universitas Lampung Magister Ilmu Administrasi Konsentrasi Administrasi Publik.

Selama mengikuti perkuliahan penulis juga bekerja sebagai wirausaha. Penulis juga aktif dalam kegiatan *volunteering* di bidang pendidikan diantaranya Kelas Inspirasi Lampung, 1000 Guru Lampung dan Jalan-Jalan Edukasi (JJE) Lampung.

## MOTTO

*Sesungguhnya keadaanNya apabila ia menghendaki sesuatu hanyalah berkata kepadanya “Jadilah” maka terjadilah ia*  
**(QS Ya-Siin:82)**

*Dan membiarkan dua lautan mengalir yang keduanya kemudian bertemu, antara keduanya ada batas yang tidak dapat dilampaui masing-masing, maka nikmat Allah mana lagi yang kamu dustakan, dari keduanya keluar mutiara dan marjan*  
**(QS Ar Rahman:19-22)**

*Berdoalah kepada Tuhanmu dengan berendah diri dan suara yang lembut. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang melampaui batas*  
**(QS Al A'raaf:55)**

*Karena sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan, sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan*  
**(QS Al Insyirah:5-6)**

## **PERSEMBAHAN**

Allah SWT yang telah memberikan segala anugerahnya kepada penulis;

Untuk Kedua Orangtuaku Bapak, Mamak atas semangat, dukungan serta  
doanya kepada penulis;

Untuk Adikku Ady Kurniawan atas semangat, dukungan serta doanya  
kepada penulis;

Sahabat-sahabat atas doa dan dukungan kepada penulis;

Almamater yang penulis banggakan, Magister Ilmu Administrasi

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Universitas Lampung

## SANWACANA



Puji syukur Penulis ucapkan kehadiran Allah SWT, karena atas rahmat dan hidayah-Nya tesis ini dapat diselesaikan. Tesis dengan judul “*Model Kerjasama Penyediaan Barang Publik Antara Pemerintah dan Swasta (Studi Pada PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung Tahun 2017)*” adalah salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Sains di Program Studi Magister Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung. Dalam kesempatan ini, penulis mengucapkan terima kasih dan penghormatan yang mendalam kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Sudjarwo, M.S selaku Direktur Program Pascasarjana Univesitas Lampung;
2. Bapak Dr. Syarief Makhya, M.Si selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung;
3. Bapak Dr. Bambang Utoyo, M.Si. Selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Lampung;
4. Ibu Dr. Novita Tresiana, S.Sos, M.Si., selaku Pembimbing Utama atas kesediaannya untuk memberikan bimbingan, saran dan kritik dalam penyelesaian tesis ini;

5. Bapak Eko Budi Sulistio, S.Sos, M.AP., selaku Pembimbing Pembantu atas kesediaan memberikan bimbingan, saran dan kritik dalam penyelesaian tesis ini;
6. Bapak Dr. Dedi Hermawan, S.Sos., M.Si., selaku Pembahas dan Pembimbing Akademik atas kesediaannya memberikan saran, kritik dalam penyelesaian tesis ini;
7. Bapak/Ibu Pimpinan, Direksi, Karyawan dan Tim KPS PDAM WAY RILAU Kota Bandarlampung atas kesediaan waktunya memberikan informasi serta atas bantuan dan kesempatannya memberikan data-data kepada Penulis;
8. Seluruh Dosen dan Staff di Program Studi Magister Ilmu Administrasi;
9. Kedua orangtuaku tercinta, Bapak dan Mamak yang selalu memberikan doa, semangat dan dukungan yang luar biasa kepada Penulis;
10. Adikku Ady Kurniawan serta adik-adik kecilku Mas Rama, Mas Bagus, Adek Cantik, dan Uwais yang menjadi penghibur serta memberikan dukungan kepada Penulis;
11. Keluarga besar Masnan Kusnadi dan Notodiharjo atas segala doa dan motivasi yang diberikan kepada penulis;
12. Ade Ria Gustina Daulay, A.Md. Keb dan Diah Rahmawati, A.Md.Keb.;
13. Sahabat-sahabat terbaik: Citra, Army, Danny, Agus, Beni, Chairrunisa, Yulandhita, Monica, Ridwan, Waskito dan Selli atas doa, dukungan, dan motivasi yang telah diberikan kepada Penulis;

14. Teman-teman terbaik selama berkuliah di Program Studi Magister Ilmu Administrasi 2014 dan 2015: Mba Dina, Mba Raegina, Pandu, Thio, Lica dan teman-teman lain yang tidak dapat disebutkan satu per satu;
15. Teman-teman relawan kelompok 1 SDN 1 Panjang Utara Kelas Insipasi Lampung #3 atas dukungan, semangat dan doanya kepada penulis;
16. Teman-teman Komunitas 1000 Guru Lampung dan *volunteer* TNT #10 SDN Batu Balak, Lampung Selatan;
17. Keluarga Toko Masnan BKP dan LAMPUNG GO TRIP atas doa dan dukungan kepada penulis serta atas segala kemaklumannya kepada penulis;
18. Semua pihak yang telah memberi kemudahan dan semangat dalam penulisan skripsi yang tidak luput dari ingatan, jasa kalian tetap tercatat di sisi Allah SWT. Aamiin.

Akhir kata, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, akan tetapi sedikit harapan semoga tesis yang sederhana ini dapat berguna dan bermanfaat bagi kita semua. Aamiin.

Bandarlampung, November 2017

Penulis

**Devy Septi Heryani**

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>i</b>
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	<b>iv</b>
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	<b>vi</b>
<b>I. PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang dan Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Manfaat Penelitian .....	12
E. Kerangka Pikir .....	13
<b>II. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>16</b>
A. Peran Dan Fungsi Pemerintah.....	16
B. Teori Barang Publik .....	17
1. Teori Pigou.....	18
2. Teori Bowen.....	19
3. Teori Erick Lindahl .....	19
4. Teori Samuelson.....	19
5. Teori Anggaran .....	20
C. Perusahaan Daerah .....	20
1. Pengertian Perusahaan Daerah .....	20
2. Dasar Hukum Perusahaan Daerah.....	20
3. Sifat/Tujuan Perusahaan Daerah .....	21
4. Ciri-ciri Perusahaan Daerah .....	21
5. Tujuan Pendirian Perusahaan Daerah .....	22
D. Kerjasama ( <i>Partnership</i> ).....	22
1. Pola Kemitraan.....	25
E. Kerjasama Pemerintah Swasta/ <i>Public Private Partnership</i> 28	
1. Pengertian KPS/PPP .....	28
2. Tujuan Pelaksanaan KPS .....	33

3.	Prinsip Dasar Pelaksanaan KPS .....	34
4.	Bentuk Skema Perjanjian KPS .....	36
5.	Struktur KPS Pada Sektor Air Minum .....	37
6.	Tahapan Pelaksanaan KPS .....	42
7.	Faktor Penentu Keberhasilan KPS .....	44
8.	Kunci Sukses KPS/PPP .....	44
F.	Penelitian Terdahulu .....	51
<b>III.</b>	<b>METODOLOGI PENELITIAN .....</b>	<b>55</b>
A.	Tipe Penelitian .....	55
B.	Lokasi Penelitian .....	56
C.	Focus penelitian .....	56
D.	Sumber Data .....	57
E.	Teknik Pengumpulan Data .....	59
F.	Teknik Keabsahan Data .....	60
<b>IV.</b>	<b>GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN .....</b>	<b>62</b>
A.	Gambaran Umum PDAM Way Rilau .....	62
B.	Cakupan Pelayanan .....	62
1.	Daerah Pelayanan .....	63
2.	Jumlah Sambungan .....	63
C.	Tarif .....	64
D.	Kapasitas Produksi Terpasang .....	65
E.	Organisasi dan Sumber Daya Manusia .....	66
F.	KPS SPAM PDAM Way Rilau .....	66
<b>V.</b>	<b>HASIL DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>79</b>
A.	Hasil Penelitian .....	79
1.	Faktor-faktor Penyebab Batalnya KPS PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung .....	79
2.	Skema Kerjasama Yang Sesuai Untuk PDAM Way Rilau .....	109
B.	Pembahasan .....	113
1.	Pembatalan KPS SPAM PDAM Way Rilau .....	113
2.	Skema Kerjasama Yang Sesuai Untuk PDAM Way Rilau .....	121
<b>VI.</b>	<b>SIMPULAN DAN SARAN .....</b>	<b>127</b>
A.	Simpulan .....	127
B.	Saran .....	129

## DAFTAR PUSTAKA

## LAMPIRAN

## DAFTAR TABEL

Tabel		Halaman
1. Faktor Kunci Keberhasilan KPS .....		45
2. Perbedaan Skema Tradisional dan KPBU.....		49
3. Daftar Informan Wawancara.....		58
4. Data Sambungan Rumah Pelanggan PDAM Way Rilau .....		63
5. Besarnya Tarif Air Bersih Setiap Kelompok Pelanggan PDAM Way Rilau .....		64
6. Kapasitas Terpasang PDAM Way Rilau.....		65
7. Profil Tenaga Kerja Berdasarkan Status Tahun 2013 .....		66
8. Penilaian Kinerja PDAM Way Rilau Menurut BPPSPAM Periode 2009-2011 .....		88
9. Penilaian Kinerja PDAM Way Rilau Menurut BPPSPAM Periode 2012-2014 .....		90
10. Perbandingan Skema Kerjasama KPS dan KPBU PDAM Way Rilau .....		108
11. Perbandingan Jenis Kerjasama SPAM.....		112

## DAFTAR GAMBAR

Gambar	Halaman
1. Kerangka Pikir .....	15
2. Struktur Konsesi Penuh.....	37
3. Struktur BOT.....	39
4. Tahap Pelaksanaan KPS.....	41
5. Skema KPBU Secara Umum .....	48
6. Teknik Keabsahan Data .....	59
7. Proses Pelaksanaan KPS SPAM BOT PDAM Way Rilau .....	79

## DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran	Halaman
1. Hasil Perhitungan Kebutuhan Air Kota Bandarlampung.....	L-1
2. Daerah Pelayanan Per Kecamatan .....	L-2
3. Pengelompokkan Jenis Pelanggan .....	L-3
4. Sumber Air Baku Terpasang.....	L-5
5. Pipa Transmisi Air Baku.....	L-5
6. Pipa Transmisi Air Bersih.....	L-6
7. Penilaian Kinerja Menurut BPPSPAM.....	L-7
8. Daftar Pertanyaan Wawancara.....	L-9
9. Draf Hasil Wawancara .....	L-10
10. Surat Ijin Penelitian.....	L-11

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang dan Masalah

Pemerintah sebagai pemegang peranan penting perekonomian suatu Negara memiliki tiga peranan utama. Peran pemerintah tersebut yaitu stabilisasi, alokasi dan distribusi. Peran alokasi dimana pemerintah berkewajiban menyediakan sarana dan prasarana penunjang pelayanan publik atau jasa publik yang tidak dapat disediakan oleh mekanisme pasar.

Penyediaan infrastruktur merupakan tanggung jawab pemerintah bagi warga negaranya karena infrastruktur tidak hanya dipandang sebagai *public goods* tetapi lebih kepada *economic goods*. Oleh karena itu, pemerintah memiliki kepentingan untuk membangun infrastruktur sarana dan prasarana yang penting bagi masyarakat.

Kendala sarana prasarana untuk meningkatkan daya saing perekonomian nasional dan memberikan pelayanan kepada masyarakat secara merata terutama disebabkan oleh kurang tersedia dan terpeliharanya sarana dan prasarana sehingga tidak dapat berfungsi optimal. Hal ini disebabkan oleh kelembagaan, sumber daya manusia dan terbatasnya kemampuan pembiayaan

pemerintah. Pada saat ini banyak lembaga yang terkait dengan pengelolaan sarana dan prasarana sehingga menyulitkan koordinasi, sementara kualitas sumber daya manusia masih rendah. (PKPS-BAPPENAS, 2011)

Kebutuhan akan infrastruktur saat ini memerlukan anggaran yang besar. Di sisi lain, kemampuan keuangan negara dalam memenuhi kebutuhan investasi infrastruktur terbatas. Berdasarkan data Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI), kebutuhan investasi yang diperlukan untuk mendukung program tersebut mencapai lebih dari Rp4.000 Triliun dari tahun 2011 sampai dengan 2025. Dari jumlah tersebut, Pemerintah hanya mampu menyediakan dana sekitar 10% sementara sisanya diharapkan dapat berasal dari BUMN dan swasta.

Total kebutuhan investasi untuk mendukung tercapainya sasaran pembangunan sarana dan prasarana tahun 2010-2014 (berdasarkan minimum 5% dari PDB), diperkirakan total investasi yang dibutuhkan sebesar Rp 1.923,7 Triliun. Sementara itu kemampuan pembiayaan pemerintah termasuk dana alokasi khusus (DAK) (Kementerian ESDM, Perhubungan, PU, Kominfo, Perumahan Rakyat serta Badan SAR Nasional) diperkirakan hanya dapat menyediakan pembiayaan sebesar Rp 559,54 Triliun. (Bappenas, 2011)

Terbatasnya dana yang dimiliki, menyebabkan pemerintah tidak mampu membiayai pembangunan seluruh infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti jalan, jembatan, jaringan air minum, dan pelabuhan. Sesuai data dari BAPPENAS, diketahui bahwa untuk mencapai target-target pembangunan infrastruktur yang ditetapkan dalam RPJM Nasional tahun 2015

– 2019, dana yang diperlukan mencapai Rp5.452 Triliun. Dari total kebutuhan tersebut, pemerintah pusat dan daerah hanya mampu untuk menyediakan dana sebesar Rp1.131 Triliun. Dengan demikian, ada selisih pendanaan (*financing gap*) sebesar Rp4.321 Triliun yang pemenuhannya dapat dilakukan dengan menggunakan dari skema pendanaan alternatif.

Skema pendanaan alternatif dapat dengan cara kerjasama (*partnership*). Pola kerjasama sendiri menurut Sulistiyani (2004) secara biologis organisasi yaitu *pseudo partnership* (kerjasama semu), kerjasama mutualistik dan kerjasama konjugasi. Sementara berdasar atas kehidupan organisasi yaitu *subordinate union of partnership*, *linear union of partnership*, dan *linear collaborative of partnership*. Dan dalam kasus pembangunan infrastruktur mengadopsi pola *linear collaborative of partnership* dimana yang menjadi tekanan utama adalah visi-misi yang saling mengisi satu dengan lainnya.

Pembangunan infrastruktur sendiri dapat dilakukan dengan berbagai pola. Proyek Pemerintah Pusat/Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD. Pembangunannya dilaksanakan oleh BUMN/BUMD/swasta. Sumber dananya dapat melalui rupiah murni, atau pinjaman/hibah luar negeri (lembaga multilateral/ bilateral/kredit ekspor), biasanya disertai dengan rupiah pendamping atau dengan proyek BUMN/BUMD, yang dibiayai oleh anggaran perusahaan sesuai dengan RKAP yang disetujui oleh Meneg BUMN/Pemda. Selain itu proyek Kerjasama Pemerintah-Swasta (Konsesi), yang dibiayai oleh modal investor swasta, pinjaman perbankan/pasar modal domestik dan luar negeri. Peran Pemerintah hanya memberikan dukungan untuk proyek yang

kurang menarik minat swasta, tetapi mempunyai kelayakan ekonomi yang tinggi. (KPPU-RI,2015)

Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) adalah proyek yang untuk jasa/pelayanan dilakukan oleh sektor publik, menggabungkan penyediaan investasi dan layanan, melihat risiko yang signifikan ditanggung oleh sektor swasta, dan juga melihat peran besar sektor publik baik dalam pembayaran jasa/pelayanan atau menanggung risiko substansial proyek. (World Bank,2006)

KPS atau Kebijakan Pemerintah Swasta menurut Wiliam J. Parente dari *USAID Environmental Services Program*, mendefinisikan PPP sebagai perjanjian atau kontrak, antara entitas *public* dan pihak swasta. Sedangkan menurut PKPS-BAPPENAS (2011) *Public Private Partnership* merupakan kerjasama dengan swasta dalam penyediaan infrastruktur yang meliputi: desain dan konstruksi, peningkatan kapasitas/rehabilitasi operasional dan pemeliharaan dalam rangka memberikan pelayanan. Pengembangan KPS di Indonesia utamanya didasari oleh keterbatasan sumber pendanaan yang bisa dialokasikan oleh pemerintah.

Pemerintah mengambil langkah dengan diawali membuat regulasi mengenai skema kerjasama tersebut. Peraturan yang dibuat pemerintah dalam rangka mengatur tentang kerjasama yaitu Perpres No.67 Tahun 2005 yang mengatur tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha. Dalam Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 sebagaimana telah diubah dua kali menjadi Peraturan Presiden Nomor 56 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas

Peraturan Presiden Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur, Proyek Kerja Sama didefinisikan sebagai Penyediaan Infrastruktur yang dilakukan melalui Perjanjian Kerja Sama atau pemberian Izin Pengusahaan antara Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah dengan Badan Usaha. Perubahan ketiga atas Perpres Nomor 67 Tahun 2005 tentang Kerjasama Pemerintah dengan Badan Usaha dalam Penyediaan Infrastruktur yaitu Perpres Nomor 66 Tahun 2013. Ciri-ciri dari proyek-proyek KPS dalam pengertian internasional antara lain memiliki nilai investasi yang besar/sangat besar, mempunyai dampak nasional, dan memiliki jangka waktu pengembalian yang relatif panjang.

Adapun proyek-proyek yang pembiayaannya dilakukan dengan skema KPS diantaranya adalah proyek jalan tol, air minum, kelistrikan, transportasi, minyak dan gas bumi serta telekomunikasi. Proyek-proyek tersebut kesemuanya merupakan proyek pembangunan infrastruktur-infrastruktur penunjang pelayanan publik.

Untuk menarik badan usaha untuk berpartisipasi dalam penyediaan infrastruktur melalui skema KPS, pemerintah dapat memberikan dukungan pemerintah dan jaminan pemerintah. Dukungan pemerintah diberikan dalam bentuk dukungan kelayakan dan/atau insentif perpajakan berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk meningkatkan kelayakan finansial proyek KPS. PJKP mengusulkan kepada Menteri Keuangan bentuk dan besaran dukungan pemerintah yang akan diberikan kepada badan usaha yang

akan melaksanakan proyek KPS. Dengan adanya dukungan pemerintah ini maka kelayakan keuangan atas investasi yang dilakukan akan semakin tinggi sehingga akan semakin menarik para investor.

Air minum yang merupakan kebutuhan pokok bagi manusia. Kebutuhan yang tidak dapat digantikan perannya dengan barang lain. Air dalam ilmu ekonomi merupakan barang publik. Dalam mendapatkan air khususnya air minum seharusnya tidak diperlukan pengorbanan dan tidak diperlukan persaingan. Di Indonesia penyediaan air minum dipegang haknya oleh pemerintah melalui badan usaha.

Air minum merupakan salah satu proyek prioritas pemerintah melalui skema KPS/PPP. Proyek tersebut berupa pembangunan infrastruktur pengolahan air minum dan distribusi air minum yang sebelumnya menjadi tanggung jawab penuh dan kewenangan BUMD yaitu PDAM. KPS sendiri merupakan sebuah skema yang berasal dari pemerintah pusat terkait dengan tuntutan pelayanan publik yang harus meningkat agar masyarakat puas dan peran-peran pemerintah melalui visi dan misinya dapat dipenuhi. Dalam kasus penyediaan air minum diperlukan peran pemerintah sebagai pemegang regulasi dan penyedia sarana serta prasana. Pemerintah dalam menjalankan peranannya senantiasa berupaya menyediakan barang dan pelayanan yang baik untuk warganya terutama dalam penyediaan infrastruktur.

Air minum yang sejatinya penyediaannya merupakan kewajiban pemerintah selaku pemilik sektor publik. Dengan tingkat pertumbuhan penduduk yang semakin tinggi maka kebutuhan akan air pun akan semakin meningkat,

terutama air minum. Kebutuhan air bersih yang meningkat menyebabkan air minum yang semula merupakan barang publik (*public goods*) bergeser statusnya menjadi barang ekonomi (*economic goods*). Karena untuk mendapatkannya diperlukan pengorbanan berupa biaya atau *cost* dan persaingan. Di masa sekarang dengan kebutuhan akan air minum yang semakin meningkat, maka penyediaan air minum diperlukan peran pemerintah sebagai penyedia barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh pasar.

Di Indonesia khususnya penyediaan air minum mulai dari pengolahan, pendistribusian sampai ke konsumen dikelola oleh sebuah badan usaha yang kepemilikannya sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah dan hasil dari badan usaha tersebut juga menjadi pendapatan pemerintah. Badan usaha yang mengelola dan menyediakan kebutuhan air bersih di Indonesia dimiliki oleh setiap pemerintah kabupaten/kota yaitu Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM).

PDAM sebagai pemegang hak penuh pengelolaan dan penyediaan air minum masyarakat dapat dikatakan merupakan perusahaan atau badan usaha yang memonopoli penyediaan air minum. Tetapi dalam masa sekarang dengan kebutuhan air minum yang semakin meningkat, PDAM sebagai satu-satunya BUMD yang memiliki peran utama sebagai penyedia air minum tidak dapat menyediakan kebutuhan air minum untuk masyarakat dalam suatu daerah secara keseluruhan. Hal tersebut dikarenakan terbatasnya sumber pendanaan yang dimiliki PDAM maupun Pemerintah Daerah untuk pembangunan infrastruktur penunjang sebagai upaya meningkatkan kualitas layanannya.

Beberapa proyek KPS air minum telah dilaksanakan di Indonesia dan dapat dikatakan berhasil. Skema kebijakan kerjasama KPS air minum yang pertama kali dilaksanakan di Indonesia dilaksanakan oleh PAM Jaya Jakarta pada tahun 1997 dengan bentuk konsesi penuh yang jangka waktunya selama 25 tahun. Dalam Fitriani (2009), evaluasi 11 tahun masa konsesi terdapat peningkatan produksi air, penurunan tingkat kehilangan air, volume air terjual serta cakupan layanan. Tetapi dari aspek pelayanan dengan adanya skema kebijakan KPS tersebut tidak lebih baik daripada sebelum masa konsesi.

Seperti di Kota Bandarlampung yang penyediaan air bersihnya dikelola dan ditangani oleh PDAM Way Rilau. Penduduk Kota Bandarlampung yang semakin meningkat dan kebutuhan akan air bersih yang juga semakin meningkat menyebabkan PDAM dituntut untuk berkembang. Tetapi PDAM yang merupakan perusahaan atau badan usaha milik daerah yang juga modalnya milik pemerintah daerah secara penuh tentunya memiliki keterbatasan untuk mengembangkan pelayanannya karena terkendala permodalan dari pemerintah daerah.

Berdasarkan hasil penilaian kinerja yang dilakukan oleh BPPSPAM pada tahun 2009 sampai tahun 2011, menunjukkan bahwa PDAM Way Rilau dalam keadaan tidak sehat. Artinya PDAM Way Rilau tidak menjalankan fungsinya dengan baik. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah pelanggan sampai tahun 2010 sebesar 35.071 sedangkan jumlah penduduk Kota Bandarlampung sebesar 881.801 jiwa (BPS,2010). Ini artinya PDAM Way Rilau baru dapat melayani kebutuhan air bersih 27% penduduk Kota Bandarlampung melalui jaringan perpipaan. Kapasitas produksi juga menjadi masalah PDAM Way

Rilau yang baru mampu memenuhi 58% dari jumlah kebutuhan air minum per detik (Heryani, 2014).

Dari hal tersebut PDAM terutama PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung sebagai badan usaha yang bernaung dan modalnya sepenuhnya berasal dari pemerintah berusaha agar dapat mengembangkan pelayanannya melalui skema kerjasama yang telah diatur sebelumnya oleh pemerintah. Usaha tersebut telah diatur oleh pemerintah sendiri melalui konsep model privatisasi yang dapat disebut Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) atau *Public Private Partnership* (PPP).

Proyek KPS yang dilaksanakan di PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung yaitu model konsesi sebagian berupa struktur BOT (*Built, Operate, Transfer*) dimana swasta sebagai pemilik modal melakukan pembangunan infrastruktur yang dibutuhkan lalu swasta mengoperasikannya. Selanjutnya setelah masa kontrak selesai selama 25 sampai 30 tahun infrastruktur yang ada diserahkan kepada PDAM Way Rilau selaku PJPK (Penanggung Jawab Proyek Kerjasama).

KPS pada PDAM Way Rilau telah direncanakan sejak tahun 1997, tetapi baru dapat terlaksana pada tahun 2013 dan disetujui oleh Kementerian PU dan Kementerian Keuangan pada 2014 dan disahkan pada 2015. Tetapi dalam implementasinya ternyata ditemukan beberapa masalah yang menyebabkan proyek kerjasama yang telah lama diformulasikan oleh PDAM bersama dengan Pemerintah Kota Bandarlampung menjadi gagal dan batal

diimplementasikan, yang seharusnya mulai diimplementasikan pada awal tahun 2016.

Proyek KPS air minum di PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung telah sampai tahap proses lelang dari lima tahap proses kerja KPS yang ditetapkan oleh Bappenas yaitu seleksi dan prioritas proyek, studi kelayakan dan uji tuntas, proses lelang, negosiasi dan manajemen kontrak. PDAM Way Rilau selanjutnya akan pada tahap negosiasi karena telah mendapatkan pemenang lelang yang berasal dari dalam negeri dan luar negeri yang dibagi ke dalam tiga konsorsium yang mengerjakan tiga proyek infrastruktur yang saling terkait. Tetapi pada proses ini, swasta yang tergabung dalam konsorsium yang akan membangun infrastruktur produksi. Sehingga dua konsorsium lainnya juga mengundurkan diri. Hal lain yang menjadi penyebab batalnya proyek KPS di PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung karena hanya satu paket pekerjaan proyek yang mendapatkan penawaran dari pihak swasta.

Pembatalan proyek KPS PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung tentunya bukan karena hal tersebut saja. Tetapi ada banyak faktor lain penyebab hal tersebut. Faktor-faktor penyebab dibatalkannya kerjasama tersebut yang akan dianalisis dan dikaji oleh penulis. Dan model kemitraan pengganti model KPS yang telah direncanakan tetapi batal dalam pelaksanaannya. Pemerintah memberikan skema pengganti skema KPS yaitu berupa skema KPBU (Kerjasama Pemerintah Badan Usaha). Dalam penelitian ini juga penulis melakukan analisa mengenai skema pengganti KPS BOT (*Built, Operate, Transfer*) untuk kerjasama yang tepat dan sesuai dengan kondisi PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat disimpulkan permasalahan dalam penelitian ini yaitu :

1. Penyebab pembatalan Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) yang dilaksanakan di PDAM Way Rilau;
2. Skema kerjasama (*partnership*) yang menggantikan skema KPS.

## **B. Rumusan Masalah**

Dari permasalahan tersebut dapat dibuat rumusan masalah melalui pertanyaan-pertanyaan berikut ini :

1. Apa yang menjadi penyebab KPS batal dilaksanakan di PDAM Way Rilau?
2. Bagaimana skema kerjasama (*partnership*) yang tepat untuk menggantikan model kerjasama KPS?

## **C. Tujuan Penelitian**

Dari uraian-uraian pada subbab sebelumnya telah menunjukkan masalah-masalah pokok yang dihadapi oleh PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung dengan demikian perlu adanya solusi atau penyelesaian masalah dengan upaya keras semua pihak. Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) yang seharusnya telah dilaksanakan tetapi pada akhirnya dibatalkan dan diganti dengan model KPBU (Kerjasama Pemerintah Badan Usaha).

Maka tujuan penelitian ini yaitu mencari dan menganalisis penyebab batalnya skema kerjasama KPS serta memberikan kerjasama pengganti yang tepat.

Tujuan penelitian ini yaitu:

1. Menganalisis penyebab pembatalan skema KPS dilaksanakan di PDAM Way Rilau;
2. Melakukan analisis skema kerjasama (*partnership*) yang tepat sebagai pengganti skema KPS yang sebelumnya batal dilaksanakan.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil temuan dan rekomendasi penelitian diharapkan dapat menjadi salah satu acuan pemegang hak pembuat kebijakan maupun pelaksana kebijakan khususnya kerjasama pengadaan barang publik, dalam penelitian ini berupa air bersih di Kota Bandarlampung. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat dan memberikan kontribusi, yaitu :

1. Secara akademis, hasil penelitian ini juga bisa memberikan sumbangan konseptual bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan dapat menjadi bahan pertimbangan untuk studi atau penelitian lanjutan.
2. Secara praktis, dalam kancah pemikiran bagi praktisi kerjasama badan usaha yang berkepentingan terhadap pelaksanaan kerjasama pemerintah dengan badan usaha khususnya di lingkungan PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung.

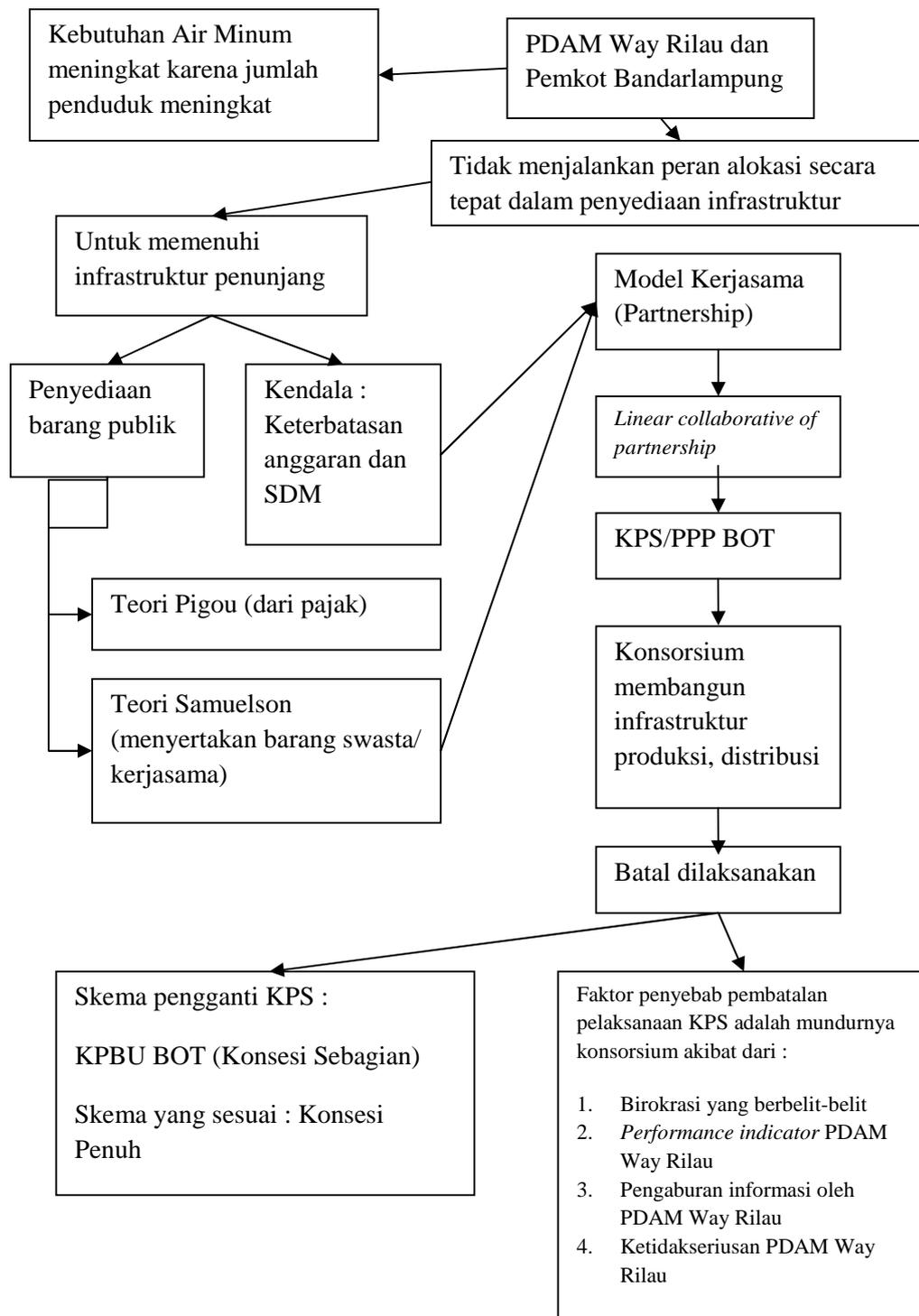
## **E. Kerangka Pikir**

Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) kepemilikan sepenuhnya dimiliki oleh pemerintah. Di Bandarlampung khususnya salah satu BUMD nya yaitu PDAM Way Rilau yang tugas utamanya adalah menyediakan serta mendistribusikan air minum bagi seluruh penduduk Kota Bandarlampung. Tetapi sebagai badan usaha yang modalnya seluruhnya dimiliki pemerintah untuk memenuhi tujuan utama tersebut terdapat banyak kendala yang dihadapi oleh PDAM. Diantaranya masalah profitabilitas, tingkat kebocoran air yang tinggi, distribusi, produksi dan cakupan layanan. Untuk mengatasi masalah-masalah tersebut terkendala keterbatasan dana, SDM dan teknologi.

Solusi yang ditawarkan oleh pemerintah untuk badan usahanya yaitu dengan skema kerjasama yaitu KPS (Kerjasama Pemerintah Swasta). Skema KPS diharapkan dapat banyak menarik investor yang dapat membiayai proyek-proyek infrastruktur air minum.

Kebijakan yang telah direncanakan sejak tahun 1997 baru dapat dilaksanakan pada tahun 2014 pada akhirnya dibatalkan. Hal yang menjadi penyebab dibatalkannya kerjasama yang baru akan berjalan dikarenakan terdapat bagian-bagian dalam kerjasama yang tidak terpenuhi pada proses pra kualifikasi kerjasama, kondisi PDAM Way Rilau sebelum KPS, pembagian risiko yang tidak jelas karena analisa yang kurang tepat dan hanya ada satu swasta memberikan penawaran dari 9 swasta yang lolos dalam tahap pra kualifikasi.

Pembatalan KPS BOT PDAM Way Rilau pada akhirnya pemerintah memberikan jalan keluar berupa penggantian skema kerjasama yang lebih baru, dengan peraturan yang baru. Kerjasama tersebut adalah KPBU atau Kerjasama Pemerintah Badan Usaha, tetapi kerjasama ini memiliki struktur yang sama dalam prosesnya yaitu struktur BOT (Built Operate Transfer). Sementara dari pelaksanaan skema KPS sebelumnya yang batal sebelum dilaksanakan semestinya PDAM dan Pemerintah Kota belajar dari hal tersebut. Maka dari itu penulis memberikan analisisnya sesuai dengan teori kerjasama pemerintah dengan swasta dan dengan melihat kondisi PDAM sebelum dilaksanakannya KPS.



**Gambar 1. Kerangka Pikir**  
 Sumber : Diolah Penulis, 2017

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Peran dan Fungsi Pemerintah**

Dalam setiap sistem perekonomian, pemerintah memegang peranan yang penting. Upaya peningkatan kehidupan ekonomi individu dan masyarakat tidak hanya diperlukan peranan pasar yang dalam hal ini dikuasai oleh swasta, tetapi juga dibutuhkan peranan pemerintah yang bersifat komplementer dengan pelaku ekonomi lainnya. (Mangkoesubroto, 2011)

Campur tangan pemerintah dalam perekonomian diperlukan untuk mengharmoniskan berbagai kepentingan masyarakat agar tidak saling bersinggungan sehingga kesejahteraan akan dapat dicapai. Bentuk dari campurtangan pemerintah tersebut menurut R.A Musgrave dalam Djayasinga (2006), bahwa terdapat 3 peran pemerintah dalam perekonomian modern yaitu:

#### **1. Peran Alokasi**

Peran alokasi adalah peran pemerintah untuk mengusahakan agar pengalokasian sumber-sumber daya ekonomi dapat dimanfaatkan secara optimal. Peran ini memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan penyediaan dan pelayanan barang-barang serta jasa publik.

#### **2. Peran Distribusi**

Peran distribusi adalah peran pemerintah untuk mengusahakan agar

distribusi pendapatan masyarakat menjadi merata. Peran ini memiliki keterkaitan erat dengan perataan kesejahteraan masyarakat dalam rangka mencapai pertumbuhan yang optimal. Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan dalam distribusi pendapatan adalah: kepemilikan faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, sistem warisan, kemampuan memperoleh pendapatan yang tergantung dari pendidikan dan bakat.

### 3. Peran Stabilisasi

Peran stabilisasi adalah peran pemerintah untuk menyelaraskan kebijakan-kebijakan yang ada. Peran ini memiliki keterkaitan erat dengan mengatur variabel ekonomi makro dengan sasaran untuk mencapai stabilisasi ekonomi secara nasional.

## **B. Teori Barang Publik**

Dalam Mangkoesubroto (2011), barang publik adalah barang yang apabila dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut dan barang public merupakan barang-barang yang tidak dapat dibatasi penggunaannya dan seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya.

*Non rivalry* adalah penggunaan satu konsumen terhadap satu barang publik tidak akan mengurangi kesempatan konsumen lain untuk ikut mengkonsumsi barang tersebut. Setiap orang dapat memanfaatkan barang tersebut tanpa

memengaruhi manfaat yang diperoleh orang lain dan tidak membuat barang publik tersebut berkurang.

*Non excludable* adalah jika barang publik sudah tersedia, maka tidak ada satupun yang menghalangi untuk memanfaatkan barang tersebut, yakni setiap orang bebas memiliki akses atas barang tersebut.

### **1. Teori Pigou**

Teori ini membahas tentang penyediaan barang publik yang dibiayai dengan pajak yang dipungut dari masyarakat. Menurut Pigou, barang public harus dibedakan di dalam suatu tempat dimana kepuasan marginal masyarakat akan publik sama dengan ketidakpuasan marginalnya akan pajak yang dipungut dari mereka untuk membiayai program-program pemerintah akan barang publik.

Semakin banyak anggaran yang dibutuhkan pemerintah untuk memenuhi barang publik, maka kurva kepuasan marginal akan semakin menurun, dengan kata lain akan menimbulkan *marginal disutility*, karena pastinya pemerintah menarik pajak kepada mereka demi membangun barang publik tersebut. Sedangkan kita tahu bahwa pajak adalah hal yang paling tidak disukai masyarakat. Pemerintah diharapkan untuk memperkecil anggaran untuk membangun barang-barang publik sehingga kesejahteraan masyarakat akan tercapai.

## **2. Teori Bowen**

Teori ini didasarkan pada harga dari barang publik itu sendiri. Jika pada barang swasta terjadi pengecualian, misal sebuah sepatu yang telah dimiliki oleh A berarti tidak dapat dimiliki oleh B. Berbeda dengan kepemilikan barang publik, tidak berlaku hukum pengecualian karena barang publik bisa dimiliki dan dinikmati siapa saja selama menjadi warga Negara dari Negara tersebut.

## **3. Teori Erick Lindahl**

Erick Lindahl mengungkapkan analisis yang mirip dengan teori yang dikemukakan oleh Bowen, hanya saja pembayaran masing-masing konsumen tidak dalam bentuk harga absolute akan tetapi berupa presentase dari total biaya penyediaan barang publik. Dan hal ini didasarkan pada anggapan bahwa dalam ekonomi hanya ada dua konsumen, yaitu konsumen A dan B. Dan Lindahl juga merujuk pada kurva indifferens dengan anggaran tetap tapi terbatas.

## **4. Teori Samuelson**

Samuelson menyempurnakan teori pengeluaran pemerintah dengan sekaligus menyertakan barang sektor swasta. Samuelson menyatakan bahwa adanya barang publik yang mempunyai dua karakteristik (*non-exclusionary* dan *non-rivalry*) bukan berarti tidak bisa mencapai kondisi *Pareto Optimal* (tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal). Kondisi

*Pareto Optimal* akan terwujud jika menggunakan salah satu dari tiga diagram.

## **5. Teori Anggaran**

Teori yang menjelaskan tentang pengadaan barang-barang publik adalah teori alokasi barang-barang publik melalui anggaran (*budget*). Teori ini berdasarkan pada analisa yaitu setiap orang membayar atas konsumsi barang-barang publik dengan jumlah yang sama.

## **C. Perusahaan Daerah**

### **1. Pengertian Perusahaan Daerah**

Perusahaan daerah adalah suatu badan usaha yang dibentuk oleh daerah untuk menambah penghasilan daerah (Moekijat,1985).

Perusahaan Daerah adalah semua perusahaan yang didirikan berdasarkan UU daerah yang didirikan dengan peraturan daerah dan merupakan badan hukum serta kedudukannya diperoleh dengan diberlakukannya peraturan daerah tersebut. UU. No. 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah adalah suatu kesatuan produksi yg bersifat memberi jasa, menyelenggarakan kemanfaatan umum dan memupuk pendapatan (Westra, 2009).

### **2. Dasar Hukum Berdirinya Perusahaan Daerah**

Dasar hukum berdirinya Perusahaan Daerah dalam Westra (2009) adalah sebagai berikut:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1962 tentang Perusahaan Daerah;
3. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1969 tentang Pernyataan Tidak Berlakunya Beberapa Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah;
5. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
6. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
7. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri 1 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pembinaan dan Pengawasan Perusahaan Daerah;
9. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1990 tentang Pengelolaan Barang Milik Perusahaan Daerah; dan
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 3 Tahun 1998 tentang Bentuk Hukum BUMD.

### **3. Sifat Tujuan Berdirinya Perusahaan Daerah**

Sebagai suatu badan usaha, tentunya Perusahaan Daerah mempunyai sifat dan tujuan didirikannya perusahaan daerah. Seperti yang dikemukakan oleh M. Natsir Said sebagai berikut :

Pasal 5 ayat 1 Undang – undang Nomor 5 Tahun 1962 LN. 1962 – 10 mengatur sifat Perusahaan Daerah dimana ditetapkan bahwa Perusahaan Daerah adalah kesatuan produksi yang bersifat memberi jasa, menyelenggara kepentingan umum dan memupuk pendapatan. Dari ketentuan di atas, kita dapat melihat bahwa Perusahaan Daerah mempunyai sifat yang dualistis dalam arti di satu pihak bersifat komersial yaitu memupuk pendapatan, sedangkan dipihak lain bersifat social yaitu memberi jasa dan menyelenggarakan kemanfaatan umum.

#### **4. Ciri-ciri Perusahaan Daerah/BUMD**

Ciri-ciri BUMD dalam Wenstra (2009) adalah sebagai berikut :

1. Pemerintah memegang hak atas segala kekayaan dan usaha;
2. Pemerintah berkedudukan sebagai pemegang saham dalam pemodalan perusahaan;
3. Pemerintah memiliki wewenang dan kekuasaan dalam menetapkan kebijakan perusahaan;
4. Pengawasan dilakukan alat pelengkap negara yang berwenang;
5. Melayani kepentingan umum, selain mencari keuntungan;
6. Sebagai stabilisator perekonomian dalam rangka menyejahterakan rakyat;
7. Sebagai sumber pemasukan Negara;
8. Seluruh atau sebagian besar modalnya milik Negara;
9. Modalnya dapat berupa saham atau obligasi bagi perusahaan yang go public;

10. Dapat menghimpun dana dari pihak lain, baik berupa bank maupun nonbank;
11. Direksi bertanggung jawab penuh atas BUMD, dan mewakili BUMD di pengadilan.

### **5. Tujuan Pendirian Perusahaan Daerah/BUMD**

Tujuan pendirian BUMD dalam Wenstra (2009) adalah sebagai berikut :

1. Memberikan sumbangan pada perekonomian nasional dan penerimaan kas daerah.
2. Mengejar dan mencari keuntungan.
3. Pemenuhan hajat hidup orang banyak.
4. Perintis kegiatan-kegiatan usaha.
5. Memberikan bantuan dan perlindungan pada usaha kecil dan lemah.

### **D. Kerjasama (*Partnership*)**

Pada bagian pertama Undang-undang kemitraan (*partnership*) 1890, mendefinisikan kemitraan sebagai berikut : *“The relationship which subsist between persons carrying on abusiness with a view to profit”*. (suatu hubungan yang timbul antara orang dengan orang untuk menjalankan suatu usaha dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan) (Ibrahim (2006) dalam Imelda (2014)). Teori kemitraan yang dikembangkan oleh Cheeseman berisi : *“Voluntary Association of two or more person for carrying on a busineesas co-owner for profit, The formation of a partnership creates certain right and*

*duties among partners and with third parties. These right and duties are established in the partnership agreement and by law*". (Kemitraan atau yang dikenal dengan istilah persekutuan adalah secara sukarela dari dua atau lebih orang untuk bersama-sama dalam kegiatan usaha dan menjadi mitra untuk memperoleh keuntungan. Bentuk-bentuk kemitraan menimbulkan adanya hak dan kewajiban diantara keduanya. Hak dan kewajiban para pihak dinyatakan dalam perjanjian kemitraan ataupun ditentukan oleh undang-undang) (Ibrahim (2006) dalam Imelda (2014)).

*Partnership* (kemitraan) merujuk pada Mohr dan Spekman adalah hubungan strategik yang secara sengaja dirancang atau dibangun antara perusahaan-perusahaan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, manfaat bersama dan saling kebergantungan yang tinggi (Jane (2011) dalam Imelda (2014)).

Sedang menurut Farazmand "*Partnership implies joint and voluntary endeavors toward a common purpose. In the context of sound governance, partnership is essential and requires genuine participation of the stakeholders, meaning all citizens who have stakes in the governance process* (Mardiyanta (2011) dalam Imelda (2014))." Menurut Sumarto (2009) *partnership* adalah hubungan yang terjadi antara civil society, pemerintah dan atau sektor swasta dalam rangka mencapai suatu tujuan yang didasarkan pada prinsip kepercayaan, kesetaraan, dan kemandirian. Menurut Anderson yang dikutip oleh Ibrahim (2006) (dalam Imelda, 2014) menjelaskan yang menjadi

karakteristik atau ciri umum dari suatu kerjasama yang dibuat oleh para pihak dalam hal kemitraan adalah :

1. Timbul karena adanya keinginan untuk mengadakan hubungan konsensual, dimana keinginan itu timbul bukan karena diatur oleh undang-undang (melainkan dari masing-masing pribadi para pihak).
2. Selalu melibatkan unsur-unsur seperti modal, pekerja atau gabungan dari keduanya.
3. Pada umumnya terdiri atas perusahaan (firma) dan mitranya.

Kouwenhoven berpendapat untuk menjamin keberhasilan kemitraan, diperlukan kondisi-kondisi berikut yang juga dikenal sebagai *process conditions*, yaitu (Kooiman 1993, dalam Imelda (2014)) :

1. *Mutual trust*
2. *Unambiguity and recording of objectives and strategy*
3. *Unambiguity and recording of the division of costs, risks and returns*
4. *Unambiguity and recording of the division of responsibilities and authorities*
5. *Phasing of the project*
6. *Conflict regulation laid down beforehand*
7. *Legality*
8. *Protection of third parties interests and rights*
9. *Adequate support and control facilities*
10. *Business and market oriented thinking and acting*
11. *“internal” coordination*

## 12. *Adequate project organization*

### 1. **Pola Kemitraan**

Definisi pola menurut kamus besar bahasa Indonesia (1994) adalah suatu model, sistem, cara kerja (pemerintahan) atau bentuk (struktur) yang tetap. Adapun pola kemitraan menurut Sulistiyani (2004) diilhami dari fenomena biologis kehidupan organisme dan mencoba mengangkat ke dalam pemahaman yang kemudian dibedakan menjadi berikut :

- a. *Pseudo partnership* atau kemitraan semu Kemitraan semu adalah merupakan sebuah persekutuan yang terjadi antara dua pihak atau lebih, namun tidak sesungguhnya melakukan kerjasama secara seimbang satu dengan lainnya. Bahkan pada suatu pihak belum tentu memahami secara benar akan makna sebuah persekutuan yang dilakukan, dan untuk tujuan apa itu semua dilakukan serta disepakati. Ada suatu yang unik dalam kemitraan semacam ini, bahwa kedua belah pihak atau lebih sama-sama merasa penting untuk melakukan kerjasama, akan tetapi pihak-pihak yang bermitra belum tentu memahami substansi yang diperjuangkan dan manfaatnya apa.
- b. Kemitraan mutualistik Kemitraan mutualistik adalah merupakan persekutuan dua pihak atau lebih yang samasama menyadari aspek pentingnya melakukan kemitraan, yaitu untuk saling memberikan manfaat dan mendapatkan manfaat lebih, sehingga akan dapat mencapai tujuan secara lebih optimal. Berangkat dari pemahaman akan

nilai pentingnya melakukan kemitraan, dua agen/organisasi atau lebih yang memiliki status sama atau berbeda, melakukan kerjasama. Manfaat saling silang antara pihak-pihak yang bekerjasama dapat diperoleh, sehingga memudahkan masing-masing dalam mewujudkan visi dan misinya, dan sekaligus saling menunjang satu sama lain.

- c. Kemitraan Konjugasi Kemitraan Konjugasi adalah kemitraan yang dianalogikan dari kehidupan "*paramecium*". Dua *paramecium* melakukan konjugasi untuk mendapatkan energi dan kemudian terpisah satu sama lain, dan selanjutnya dapat melakukan pembelahan diri. Bertolak dari analogi tersebut maka organisasi, agen-agen, kelompok-kelompok atau perorangan yang memiliki kelemahan di dalam melakukan usaha atau mencapai tujuan organisasi dapat melakukan kemitraan dengan model ini. Dua pihak atau lebih dapat melakukan konjugasi dalam rangka meningkatkan kemampuan masing-masing.

Sedangkan kemitraan yang lain dikembangkan berdasar atas azas kehidupan organisasi pada umumnya adalah dalam Sulistiyani (2004) :

- a. *Subordinate union of partnership* Yaitu kemitraan atas dasar penggabungan dua pihak atau lebih yang berhubungan secara subordinatif. Kemitraan semacam ini terjadi antara dua pihak atau lebih yang memiliki status, kemampuan atau kekuatan yang tidak seimbang satu sama lain. Dengan demikian hubungan yang tercipta

tidak berada dalam suatu garis lurus yang seimbang satu dengan lainnya, melainkan berada pada hubungan atas bawah, kuat-lemah. Oleh karena kondisi demikian ini mengakibatkan tidak ada sharing dan peran atau fungsi yang seimbang.

- b. *Linear union of partnership* Kemitraan dengan melalui penggabungan pihak-pihak secara linear atau garis lurus. Dengan demikian pihak-pihak yang bergabung untuk melakukan kerjasama adalah organisasi atau para pihak yang memiliki persamaan secara relatif. Kesamaan tersebut dapat berupa tujuan, atau misi, besaran/volume usaha atau organisasi, status atau legalitas.
- c. *Linear collaborative of partnership* Dalam konteks kemitraan ini tidak membedakan besaran atau volume, status/legalitas, atau kekuatan para pihak yang bermitra. Yang menjadi tekanan utama adalah visi-misi yang saling mengisi satu dengan lainnya. Dalam hubungan kemitraan ini terjalin secara linear, yaitu berada pada garis lurus, tidak saling ter subordinasi. Sedangkan menurut OECD yang dikutip oleh Mahmudi (2007) yaitu operasi pemeliharaan, desain-bangun, operasi jenis turnkey operation, wrap around addition, sewa-beli, privatisasi temporer, sewa-bangun-operasi, bangun-transfer-operasi, bangun-miliki-operasi-transfer, bangun-miliki-operasi.

## **E. Kerjasama Pemerintah Swasta (*Public Private Partnership*)**

### **1. Pengertian KPS/PPP**

Terdapat banyak pengertian Kerjasama Pemerintah Swasta atau *Public Private Partnership*. Berikut ini beberapa pengertian diantaranya:

1. Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS) adalah model dalam kerangka mendorong lembaga publik untuk melibatkan sektor swasta dalam memberikan layanan. Lembaga publik dapat melibatkan sektor swasta dalam banyak hal, seperti kontrak tenaga kerja, jasa *outsourcing* atau *Business Process Outsourcing*. KPS adalah model yang dapat digunakan untuk bekerja dengan sektor swasta untuk memberikan pelayanan khususnya pelayanan yang membutuhkan pengembangan aset fisik baru (*PPP Handbook* Versi 1, Kementerian Keuangan Singapura, 2004).
2. KPS berarti pengaturan antara pemerintah atau badan hukum atau badan milik pemerintah di satu sisi dan badan swasta di sisi lain, untuk penyediaan aset publik dan atau pelayanan untuk kepentingan publik, melalui investasi yang dibuat oleh badan swasta dalam jangka waktu tertentu, di mana ada pembagian risiko antara sektor publik dengan sektor swasta dimana sektor swasta menerima pembayaran terkait kinerja yang dihasilkan dengan mengacu pada standar kinerja yang terukur (Departemen Ekonomi, Kementerian Keuangan, Pemerintah India, 2010).
3. KPS mengacu pada pengaturan di mana sektor swasta menyediakan aset dan jasa infrastruktur yang secara tradisional disediakan oleh pemerintah (*The International Monetary Fund*, 2004).

4. KPS adalah proyek yang untuk jasa/pelayanan dilakukan oleh sektor publik, menggabungkan penyediaan investasi dan layanan, melihat risiko yang signifikan ditanggung oleh sektor swasta, dan juga melihat peran besar sektor publik baik dalam pembayaran jasa/pelayanan atau menanggung risiko substansial proyek (Bank Dunia , 2006).
5. Secara luas KPS mengacu pada kemitraan jangka panjang dan kontraktual antara instansi pemerintah dan swasta pada tahap pembiayaan, perancangan, implementasi, dan pengoperasian fasilitas dan pelayanan/jasa yang secara tradisional disediakan oleh sektor publik (*The Asian Development Bank, 2006*).
6. KPS adalah perubahan investasi proyek yang dulu dilaksanakan oleh sektor publik menjadi dilaksanakan oleh sektor swasta (Komisi Eropa 2003).
7. KPS adalah sarana bagi sektor publik dan swasta untuk bekerja sama dalam sebuah kerangka kerja kontrak dan formal yang diperlukan untuk mempermudah kerjasama antara semua pihak (*United Nations*)

William J. Parente dari *USAID Environmental Services Program (2012)*, mendefinisikan PPP sebagai perjanjian atau kontrak, antara entitas *public* dan pihak swasta, kondisi dimana:

- 1) Pihak swasta melaksanakan sebagian fungsi pemerintah selama waktu tertentu.
- 2) Pihak swasta menerima kompensasi atas pelaksanaan fungsi tersebut, secara langsung maupun tidak langsung.

- 3) Pihak swasta bertanggung jawab atas risiko yang timbul akibat pelaksanaan fungsi tersebut.
- 4) Fasilitas pemerintah, lahan atau asset lainnya dapat diserahkan atau digunakan oleh pihak swasta masa kontrak.

Masih terkait dengan pembahasan mengenai pengertian *Public Private Partnership*, Savas (2000) dalam Bambang Istianto (2015) menjelaskan PPP sebagai berikut:

*“Dengan Kemitraan Pemerintah-Swasta. Proyek-proyek infrastruktur semakin sering dibangun melalui kemitraan pemerintah-swasta (PPP). Namun tidak seperti pada umumnya istilah dalam terminology PPP, dimana pemerintah atau Negara memerlukan modal intensif guna membangun infrastruktur yang tahan lama, dengan menggunakan model kontrak kombinasi yaitu; fasilitas infrastruktur dibangun yang kebanyakan dibiayai oleh swasta kemudian dioperasikan oleh badan swasta dibawah waralaba dengan kontrak atau sewa jangka panjang. Selama duapuluh atau 99 tahun yang dalam pembangunan meliputi; pembangunan, operasi, pemeliharaan dan biaya modal. Model PPP tersebut biasanya cirinya pembangunan proyek jalan, jembatan, dan air minum, jaringan pipa serta pembangkit tenaga listrik. Akan tetapi dalam perkembangannya pembangunan penjara, stadion, sekolah dan pembangunan kota juga dibangun melalui metode ini, seperti proyek-proyek pembangunan ekonomi perkotaan”.*

Kerjasama Pemerintah dan Swasta yang disingkat dengan istilah "KPS" atau dalam bahasa Inggris disebut dengan "*Public Private Partnership*" atau "*PPP*" adalah suatu kerjasama dalam penyediaan infrastruktur (seperti halnya penyediaan jalan tol, energi listrik, air minum dan Sanitasi) antara Pemerintah, baik itu Pemerintah Pusat ataupun Pemerintah Daerah (Kabupaten/Kota) dengan mitra badan usaha swasta, baik badan usaha dalam negeri ataupun badan usaha asing. Kerjasama tersebut meliputi pekerjaan konstruksi untuk membangun,

meningkatkan kemampuan pengelolaan, dan pemeliharaan infrastruktur dalam rangka meningkatkan kuantitas dan kualitas pelayanan publik (Bappenas, 2009).

Jadi, dapat disimpulkan bahwa *Public Private Partnership* atau Kerjasama Pemerintah Swasta adalah keterlibatan pihak swasta dalam kerjasamanya dengan pemerintah untuk mengurus kepentingan publik. Bentuk kerjasama yang dilakukan yaitu kerjasama bentuk kontrak yang disepakati bersama.

Secara teori, inti dari PPP adalah keterkaitan/sinergi yang berkelanjutan (kontrak kerjasama jangka panjang) dalam pembangunan proyek untuk meningkatkan pelayanan umum (pelayanan publik), antara:

- 1) Pemerintah atau pemerintah daerah selaku regulator;
- 2) Perbankan/konsorsium selaku penyandang dana; dan
- 3) Pihak Swasta/BUMN/BUMD selaku *Special Purpose Company* (SPC) yang bertanggungjawab atas pelaksanaan suatu proyek mulai dari Desain, Konstruksi, Pemeliharaan dan Operasional.

Hal-hal yang menyebabkan diperlukannya KPS adalah antara lain terbatasnya dana Pemerintah, Infrastruktur yang sudah tidak memadai baik dari segi kuantitas maupun kualitas, keahlian (teknologi) yang dimiliki sektor swasta (Dwinanta, 2010). Kerjasama Pemerintah dan Swasta (*Public Private Partnership/PPP*) akan digunakan sebagai alternatif sumber pembiayaan pada kegiatan pemberian layanan dengan karakteristik layak secara keuangan dan memberikan dampak ekonomi tinggi dan memerlukan dukungan dan jaminan pemerintah yang minimum.

Kerjasama Pemerintah dan Swasta (KPS) merupakan kerjasama pemerintah dengan swasta dalam penyediaan infrastruktur yang meliputi: desain dan konstruksi, peningkatan kapasitas/rehabilitasi, operasional dan pemeliharaan dalam rangka memberikan pelayanan. Pengembangan KPS di Indonesia utamanya didasari oleh keterbatasan sumber pendanaan yang bisa dialokasikan oleh pemerintah.

Peraturan Perundang-undangan yang mengatur tentang Kerjasama Pemerintah Swasta, yaitu :

- a. Peraturan Pemerintah 16 tahun 2005 tentang Peraturan Sektor Infrastruktur Air Minum.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 6 tahun 2006 tentang Pengelolaan BMN/D.
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 50 tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerjasama Daerah.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 1 tahun 2008 tentang Investasi Pemerintah.
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan.

## **2.Tujuan Pelaksanaan KPS/PPP**

Tujuan pelaksanaan KPS/PPP menurut Bambang Istianto (2015) diantaranya yaitu:

- i. Mencukupi pendanaan secara berkelanjutan melalui pengerahan dana swasta; artinya bahwa kerjasama pemerintah dengan swasta, jika dalam kontrak telah disepakati pendanaan dari swasta maka dalam proyek yang

dibangun agar berjalan dengan lancar harus ada jaminan dari sector swasta bahwa pendanaan akan terus berkelanjutan dan tidak akan kekurangan di tengah perjalanan kegiatan proyek pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu kepercayaan dan kredibilitas sector swasta menjadi pilihan paling utama.

- ii. Meningkatkan kuantitas, kualitas dan efisiensi pelayanan melalui persaingan sehat; artinya bahwa dengan PPP dilaksanakan melalui tender atau pelangan umum, maka sector swasta yang bekerjasama dengan pemerintah disamping merupakan pilihan, juga mampu menjaga mutu, pada gilirannya akan meningkatkan pelayanan terhadap masyarakat yang lebih efisien.
- iii. Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan dalam penyediaan infrastruktur; artinya mengingat keduanya akan saling menjaga komitmen dan konsisten terhadap tanggung jawab masing-masing, sehingga dalam pengelolaan dan pemeliharaan penyediaan infrastruktur tersebut, sector swasta tetap menjaga kualitas dan pemerintah memberikan jaminan terhadap pengembangan bisnisnya.
- iv. Mendorong prinsip “pakai bayar” dengan mempertimbangkan kemampuan membayar pemakai; artinya mendorong dipakainya prinsip pengguna membayar pelayanan yang diterima, atau dalam hal tertentu mempertimbangkan daya beli pengguna.

### 3. Prinsip Dasar Pelaksanaan KPS/PPP

Dalam UK FCO (2013) pelaksanaan Kerjasama Pemerintah Swasta (*Public Private Partnership*) di Indonesia sesuai peraturan perundangan yang berlaku ada beberapa pedoman yang menjadi pelaksanaan PPP atau KPS yaitu:

1. Pengadaan Badan Usaha dalam rangka Perjanjian Kerjasama dilakukan Pelelangan Umum;
2. Tata cara pengadaan meliputi : Persiapan Pengadaan, penetapan pemenang dan penyusunan perjanjian kerjasama;
3. Setiap usulan proyek yang akan dikerjakamkan harus disertai dengan Pra studi kelayakan, Rencana bentuk kerjasama, Rencana Pembiayaan Proyek dan sumber dananya serta Rencana Penawaran Kerjasama yang mencakup jadwal, Proses dan Cara Penilaian;
4. Dalam hal Proyek Kerjasama yang merupakan Prakarsa Badan Usaha, maka Badan Usaha yang usulannya diterima akan diberikan Kompensasi berupa pemberian tambahan maksimal 10% dari nilai tender pemrakarsa atau pembelian prakarsa proyek kerjasama termasuk hak kekayaan intelektual. Adapun prinsip kerjasama dalam Penyediaan Infrastruktur diatur dalam rumusan prinsip kerjasama sebagai berikut:
  - a. Adil; berarti seluruh badan usaha yang ikut dalam proses pengadaan harus memperoleh perlakuan yang sama;

- b. Terbuka; berarti seluruh proses pengadaan bersifat terbuka bagi Badan Usaha;
- c. Transparan; berarti semua ketentuan dan informasi yang berkaitan dengan Penyediaan Infrastruktur termasuk syarat teknis administrasi pemilihan, tata cara evaluasi dan penetapan Badan Usaha bersifat terbuka bagi seluruh Badan Usaha dan masyarakat pada umumnya;
- d. Bersaing; berarti pemilihan Badan Usaha melalui proses pelelangan;
- e. Bertanggung-gugat, berarti hasil pemilihan Badan Usaha harus dapat dipertanggungjawabkan;
- f. Saling menguntungkan; berarti kemitraan dengan Badan Usaha dalam penyediaan Infrastruktur dilakukan berdasarkan ketentuan dan persyaratan yang seimbang sehingga member keuntungan bagi kedua belah pihak dan masyarakat dengan memperhitungkan kebutuhan dasar masyarakat.

#### **4. Bentuk Skema Perjanjian KPS/PPP**

Bentuk skema kerjasama dalam PPP dalam *Risk Allocation Guideline* PT. PII (2014) dapat berupa :

##### **1. BOT (*Build, Operate, Transfer*)**

Dalam bentuk skema kerjasama ini pihak swasta membangun, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir.

## 2. BTO (*Build, Transfer, Operate*)

Dalam bentuk skema kerjasama ini pihak swasta membangun, menyerahkan asetnya ke pemerintah dan mengoperasikan fasilitas sampai masa konsesi/kontrak berakhir.

## 3. ROT (*Rehabilitate, Operate, Transfer*)

Dalam bentuk skema kerjasama ini pihak swasta memperbaiki, mengoperasikan fasilitas dan mengembalikannya ke pemerintah setelah masa konsesi/kontrak berakhir.

## 4. BOO (*Build, Own, Operate*)

Dalam bentuk skema kerjasama ini pihak swasta membangun, swasta merupakan pemilik fasilitas dan mengoperasikannya.

## 5. O&M (*Operation and Maintenance*)

Untuk kasus khusus, pemerintah membangun, swasta mengoperasikan dan memelihara. Untuk bentuk BOT dan BTO, ada masa kontraknya dan jika masa kontrak telah berakhir maka proyek harus diserahkan ke pemerintah dan selanjutnya pemerintah bisa mengelola sendiri atau ditenderkan lagi.

## **5. Struktur KPS pada Sektor Air Minum**

Dalam *Risk Allocation Guideline* PT. PII (2014), struktur KPS di sektor air minum mengacu kepada Undang-Undang No.7 tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (UU 7/2004), Peraturan Pemerintah no.16 tahun 2005 (PP 16/2005), serta Regulasi KPS. Struktur KPS dapat melibatkan PDAM sebagai perusahaan utilitas pemerintah daerah, untuk menjadi PJPK (dengan persetujuan dari Badan Pengawas sebagaimana pasal 37 dari PP 16/2005). Jika proyek

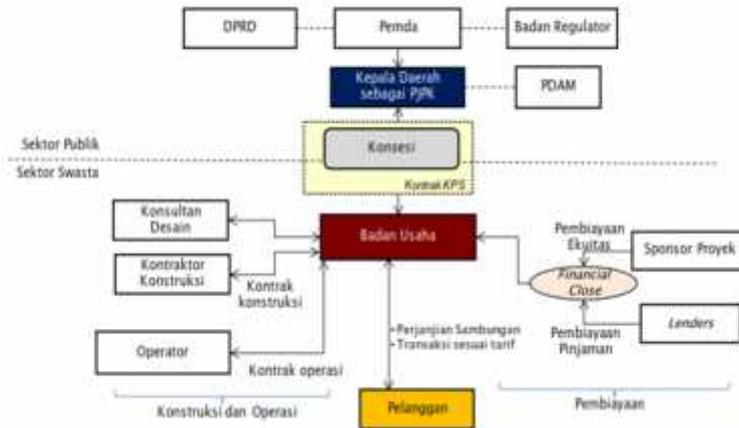
mencakup wilayah diluar wilayah pelayanan PDAM, maka akan melibatkan Kepala Daerah untuk memasuki perjanjian KPS dengan BU (sesuai pasal 64 dari PP 16/2005). Sejalan dengan regulasi dan implementasi proyek saat ini, ada dua jenis struktur KPS yang merupakan turunan dari struktur KPS generik di atas, yaitu: struktur Konsesi Penuh (struktur berbasis penggunaan), dan struktur konsesi sebagian (BOT) (struktur berbasis ketersediaan).

#### **a. Struktur Konsesi Penuh Air Minum**

Struktur Konsesi Penuh untuk sektor air minum meliputi (hampir) seluruh lingkup yang mungkin untuk diserahkan ke pihak swasta, yaitu Transmisi, Produksi, Operasi dan Pemeliharaan, Distribusi dan Penagihan ke Pelanggan. Biasanya opsi ini digunakan untuk proyek baru yang membutuhkan investasi yang signifikan bagi PDAM (sebagai pengelola sektor air minum eksisting). Risiko pasar dan risiko kenaikan tarif merupakan jenis risiko yang paling sering dikuatirkan oleh pihak swasta dalam struktur ini (Bappenas, 2011).

Konsesi penuh untuk sector air minum meliputi (hampir) seluruh lingkup yang mungkin untuk diserahkan kepada pihak swasta, yaitu Transmisi, Produksi, Operasi dan Pemeliharaan, Distribusi dan Penagihan ke Pelanggan. Biasanya opsi ini digunakan untuk proyek baru yang membutuhkan investasi yang signifikan bagi PDAM (sebagai pengelola sektor air minum eksisting). Resiko pasar dan kenaikan tarif merupakan tanggung jawab pihak privat atau swasta.

**Gambar 2. Struktur Konsesi Penuh**



Sumber : PT. PII, 2014

Risiko pada suatu proyek air minum dengan struktur Konsesi Penuh yang mencakup kombinasi atau keseluruhan Transmisi, Produksi, Operasi dan Pemeliharaan, Distribusi, termasuk Pemungutan Tarif ke pelanggan akhir.

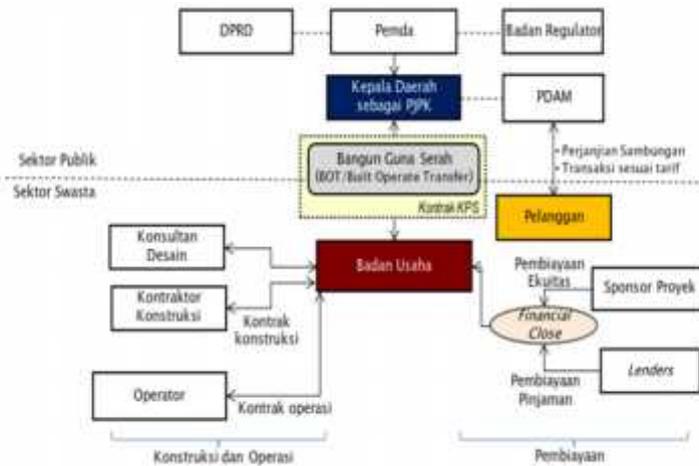
Dibandingkan struktur BOT, beberapa risiko spesifik sektoral dialokasikan kepada pihak yang sama, seperti peristiwa risiko yang terkait input air baku (kualitas, kuantitas dan kontinuitas). Tetapi, karena struktur Konsesi Penuh mencakup layanan keseluruhan, BU biasanya menanggung risiko permintaan dan risiko *interface* (tidak terserapnya *output* pada awal tahun operasi). Selain itu, BU juga lebih rentan terhadap risiko penyesuaian tarif karena tarif ke pelanggan retail/pengguna akhir seringkali menjadi isu politis dibandingkan sebagai isu komersial pada saat mekanisme penyesuaian tarif tersebut harus dilakukan.

## **b. Struktur BOT Air Minum**

Dalam struktur BOT, kredibilitas PJPK memegang peranan penting dalam kesuksesan implementasi proyek. Pihak swasta biasanya hanya bertanggung jawab terhadap masing-masing dari Transmisi, Produksi, Operasi dan Pemeliharaan, Distribusi atau setiap kombinasi dari masing-masing, tetapi tidak menanggung tugas penagihan biaya ke pelanggan. Dalam konteks Perjanjian Jual Beli Air (*Water Purchase Agreement/WPA*), air hasil dari proses yang dilakukan oleh BU kemudian dijual ke PDAM sebagai PJPK (umumnya pembeli tunggal) yang nantinya akan didistribusikan dan dijual ke pelanggan retail/pengguna akhir oleh PDAM (Bappenas, 2011).

Pada skema BOT, kredibilitas PJPK memegang peranan penting dalam kesuksesan implementasi proyek. Pihak swasta biasanya bertanggung jawab terhadap masing-masing dari Transmisi, Produksi, Operasi dan Pemeliharaan, Distribusi atau setiap dari kombinasi masing-masing, tetapi tidak menanggung tugas penagihan biaya ke pelanggan. Dalam konteks Perjanjian Jual Beli Air (*Water Purchase Agreement/WPA*), air hasil dari proses yang dilakukan oleh BU kemudian dijual ke PDAM sebagai *off-taker* (umumnya pembeli tunggal) yang nantinya akan didistribusikan dan dijual ke pelanggan retail/pengguna akhir oleh PDAM.

**Gambar 3. Struktur BOT**



Sumber : PT.PII, 2014

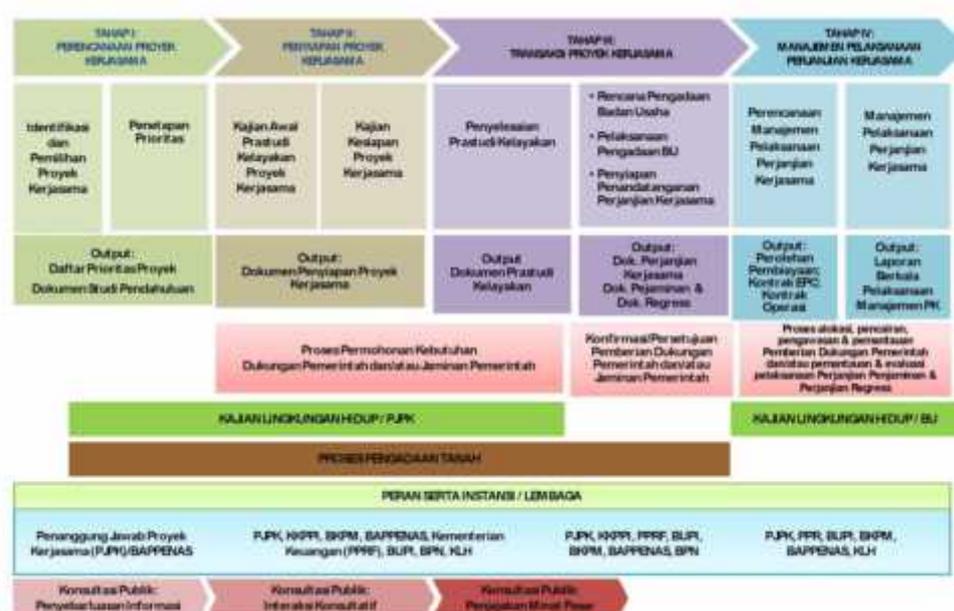
Risiko pada suatu proyek dengan kontrak BOT (*Built, Operate, Transfer*) yang meliputi Transmisi atau Produksi atau Operasi dan Pemeliharaan atau Distribusi atau kombinasi diantaranya, di luar Pemungutan Tarif ke pelanggan akhir.

Terdapat beberapa peristiwa risiko spesifik sektoral dalam struktur ini, sementara ada yang lain yang berlaku di setiap sektor. Risiko-risiko sektoral yang spesifik terhadap struktur ini adalah risiko *interface* (tidak terserapnya *output* pada awal tahun operasi), risiko yang terkait input air baku (kualitas, kuantitas dan kontinuitas), risiko parastatal (cedera janji kewajiban kontraktual *off-taker* dan privatisasi *off-taker*) dan risiko permintaan yang pada dasarnya dapat diminimalkan melalui suatu klausul *take or pay* dalam perjanjian jual beli air dengan PDAM sebagai PPK.

## 6. Tahapan Pelaksanaan KPS/PPP

Dalam proyek kerjasama pada tahap pertama yaitu tahap pelaksanaan proyek kerjasama dilakukan identifikasi masalah dan pemilihan proyek kerjasama dan dilakukan penetapan prioritas. Dan pada hasilnya didapatkan daftar prioritas proyek sebagai dokumen studi pendahuluan. Tahapan selanjutnya dalam tahap kedua yaitu tahap persiapan proyek kerjasama dilakukan kajian awal prastudi kelayakan proyek kerjasama dan kajian kesiapan proyek kerjasama. *Output* yang diharapkan yaitu dokumen persiapan proyek kerjasama.

**Gambar 4. Tahap Pelaksanaan KPS**



Sumber : Bappenas, 2011

Tahapan ketiga dari tahapan proyek kerjasama setelah kajian awal prastudi yaitu tahap transaksi proyek kerjasama, pada tahap ini dilakukan kembali prastudi kelayakan lanjutan berupa rencana pengadaan BU dan penyiapan dokumen penandatangan perjanjian kerjasama. *Output* dari tahapan

ketiga ini yang diharapkan adalah dihasilkannya dokumen prastudi kelayakan, dokumen perjanjian kerjasama dan dokumen penjaminan dan regres.

Tahapan terakhir yaitu tahap keempat yaitu tahap manajemen pelaksanaan perjanjian kerjasama, pada tahap ini dilakukan perencanaan manajemen pelaksanaan perjanjian kerjasama dan manajemen pelaksanaan perjanjian kerjasama. *Output* yang diharapkan yaitu perolehan pembiayaan, kontrak EPC, kontak operasi dan laopran berkala pelaksanaan manajemen PK.

Sementara proses pengadaan tanah dilakukan pada tahap kedua sampai tahap ke empat. Kajian lingkungan hidup juga dilakukan oleh PJKP dan BU yang dilakukan mulai dari tahap pertama sampai tahap keempat.

Pada tahap kedua proyek dilakukan proses permohonan kebutuhan dukungan pemerintah dan atau jaminan pemerintah. Sementara konfirmasi atau persetujuan pemberian dukungan pemerintah dan atau jaminan pemerintah dilakukan saat tahap ketiga proyek. Pada tahap keempat dilakukan proses alokasi, pencairan, pengawasan dan pemantauan pemberian dukungan pemerintah dan atau pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penjaminan dan perjanjian regres. Sementara peran instansi atau lembaga saat tahap pertama sampai tahap keempat yaitu sebagai konsultan public yang tugasnya menyebarluaskan informasi, melakukan interaksi konsultatif dan penjajakan minat pasar.

## **7. Faktor Penentu Keberhasilan KPS/PPP**

Program pembangunan infrastruktur membutuhkan biaya investasi yang besar. Kesuksesan KPS pada pembangunan infrastruktur erat kaitannya dengan peningkatan efisiensi dan produktivitas proyek, penciptaan manfaat lebih (*value for money*), inovasi, serta realisasi investasi swasta (Koppenjan, 2008) dalam Susantono dan Berawi (2012).

Berdasarkan kajian literatur mengenai sistem pendanaan KPS (Tabel 1), beberapa faktor kunci keberhasilan skema KPS pada pembangunan infrastruktur mencakupi kerjasama dan komunikasi yang baik beserta kerjasama yang solid antar para pihak, pembagian risiko yang berimbang, garansi pengembalian investasi, dan *key performance indicator* (KPI) yang jelas dan terukur bagi parapihak yang terlibat dalam hubungan kerjasama.

**Tabel 1. Faktor Kunci Keberhasilan Skema KPS**

No	Faktor Kunci Keberhasilan	Sumber
1	Kepercayaan dan kesetaraan para pihak	Grimshaw et.al (2002); Koppenjan (2008); Love et.al (2010);
2	Komunikasi yang baik dan kerjasama yang solid antar para pihak	Dellote Research (2006); Fosler & Berger (1982);
3	Komunikasi dan dukungan yang kuat dari para pengambil keputusan	Flinders. M (2004); Deloitte Research (2006);
4	Seleksi para pihak berdasarkan kinerja dan keahlian	Grimsey Lewis (2007), H.M. Treasury (1998); Koppenjan (2008)
5	Bechmarking dan pengawasan yang berkelanjutan	Grimsey Lewis (2007); H.M. Treasury (1998);
6	<i>Key Performance Indicator</i> (KPI) yang jelas dan terukur	Deloitte Research (2006); Grimsey and Lewis (2007);
7	Pembagian risiko yang berimbang	Love et.al (2010); Takashima et.al (2010)
8	Garansi pengembalian investigasi	Takashima et.al (2010); Guasch (2004)

*Sumber : Bambang Susantono dan Mohammed Ali Berawi (2012)*

Bank Dunia mencatat bahwa dari 4000 proyek KPS di seluruh dunia yang dipelajari, hanya terdapat 57 proyek yang bermasalah dan 185 proyek yang dibatalkan (Reside, 2009). Proyek KPS yang bermasalah tetap dilanjutkan dengan komitmen dari investor dan pemerintah yang diwujudkan dengan cara renegotiasi tentang hak dan kewajiban masing-

masing pihak. Renegosiasi proyek KPS pada umumnya menyangkut kenaikan tarif, panjang periode konsesi, standar pelayanan yang harus dipenuhi, tata cara pembayaran, penjaminan, hak eksklusif investor, serta rencana investasi secara keseluruhan, termasuk jadwal dan nominal proyek. Renegosiasi terjadi pada 300 proyek dari 1000 proyek dengan pola konsesi di Amerika Latin dan Karibia dalam kurun waktu tahun 1985 sampai 2000.

#### **8. Kunci Sukses KPS/PPP (*Key To Success Public Private Partnership*)**

Menurut Hanh Lee Griffin dalam Bambang Istianto (2014) yaitu sebagai berikut:

- a. *Consensus on what to build, funding shares, method of payment*; yaitu kesepakatan serta pembagian pendanaan dan metoda pembayaran.
- b. *Legal authority*; artinya bahwa dalam pelaksanaan PPP memiliki kewenangan yang kuat dari aspek legalitas;
- c. *Stable revenue stream*; artinya bahwa dalam pelaksanaan PPP terjamin akan kelangsungan pendapatan yang stabil;
- d. *Funding firewalls; private sector trust*; yang melaksanakan PPP adalah sector swasta yang dipercaya atau kredibel; terutama dari kesiapan pendanaannya;
- e. *Appropriate allocation of risk*; artinya bahwa risiko sedapat mungkin diatur secara seimbang antara kedua belah pihak;

- f. *Cost and schedule control*; artinya bahwa pembiayaan selalu terkontrol melalui penjadwalan yang ketat;
- g. *Experience project management*; artinya bahwa yang melaksanakan PPP adalah dilakukan oleh manajemen proyek yang berpengalaman;
- h. *Product orientation not process orientation*; artinya bahwa dalam pelaksanaan PPP selalu berorientasi pada hasil atau produksi bukan orientasi pada proses;
- i. *Focused agency mission*; artinya bahwa pelaksanaan PPP selalu fokus pada misi organisasi;
- j. *Clear decision making authority*; artinya bahwa kewenangan dalam membuat keputusan selalu tuntas.

## **9. Kerjasama Pemerintah Badan Usaha (KPBU)**

Berdasarkan data-data yang penulis dapatkan dari berbagai sumber yang membahas mengenai KPBU serta rencana KPBU PDAM Way Rilau adalah sebagai berikut:

### **a. Pengertian KPBU**

Terdapat beberapa pengertian KPBU (Kerjasama Pemerintah Badan Usaha) yang penulis dapatkan dari berbagai sumber. Pengertian tersebut adalah sebagai berikut :

- 1) KPBU (Kerjasama Pemerintah Badan Usaha) adalah penyediaan infrastruktur yang dilakukan pemerintah melalui kerjasama

- dengan Badan Usaha, dalam bentuk perjanjian (kontrak) kerjasama yang memiliki jangka waktu yang relative panjang dimana terdapat pembangian alokasi risiko antara pemerintah dan badan usaha. (*DJPPR, 2015*)
- 2) Pemerintah Kota bersama-sama dengan swasta proaktif menjalankan peran dan tanggung jawabnya, masing-masing harus memiliki perencanaan yang matang terkait kelayakan proyek dan bekerjasama untuk mewujudkan sesuai kewenangan masing-masing. (*Pemkot Bandung “Seminar Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha untuk Mengatasi Gap Pembiayaan Infrastruktur di Kota Bandung”, 2015*)
  - 3) Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha dalam penyediaan Infrstruktur untuk kepentingan umum dengan mengacu spesifikasi yang telah ditetapkan sebelumnya oleh Menteri/Kepala Lembaga/Kepala Daerah/Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yang sebagian atau seluruhnya menggunakan sumber daya Badan Usaha dengan memperhatikan pembagian risiko. (*Perpres No.38/2015 tentang Kerjasama Pemerintah Dengan Badan Usaha Dalam Penyediaan Infrastruktur*)

**b. Perbedaan Skema Tradisional dan KPBU**

**Tabel 2. Perbedaan Skema Tradisional dan KPBU**

Tradisional	KPS
<ul style="list-style-type: none"> <li>• APBN/APBD harus menyediakan 100% biaya konstruksi</li> <li>• Risiko konstruksi ditanggung pemerintah dan APBN</li> <li>• Fokus pengadaan pada asset secara fisik</li> <li>• Pemerintah harus mengadakan kontrak terkait konstruksi, operasional dan pemeliharaan serta layanan tambahan</li> <li>• Risiko operasi dan kinerja asset ditanggung oleh pemerintah</li> <li>• Adanya keterbatasan atau inovasi yang dilakukan oleh Badan Usaha karena design dibuat oleh pemerintah</li> <li>• Rawan atas intervensi politik</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• APBN/APBD tidak harus menyediakan 100% biaya konstruksi</li> <li>• Risiko konstruksi seluruhnya ditanggung oleh swasta</li> <li>• Fokus pengadaan pada layanan</li> <li>• Kegiatan <i>design, Build, finance, maintenance, and operation</i></li> <li>• Risiko operasi dan kinerja asset ditanggung oleh swasta</li> <li>• Persaingan yang kompetitif memungkinkan inovasi-inovasi yang dilakukan Badan Usaha</li> <li>• Transparansi akan mengurangi intervensi politik dan meningkatkan <i>volume for money</i> bagi masyarakat</li> </ul>

*Sumber : PT. SMI, 2014*

### c. Skema KPBU Secara Umum

Gambar 5. Skema KPBU secara Umum



Sumber : PT. SMI, 2014

Tim KPBU mempunyai tanggung jawab :

- Melakukan kegiatan persiapan kajian awal Prastudi Kelayakan dan kajian akhir Prastudi Kelayakan
- Memastikan kegiatan tahap persiapan dan transaksi KPBU setelah penetapan hingga diperolehnya Pemenuhan Pembiayaan (*Financial Close*)
- Menyampaikan pelaporan kepada PJKP secara berkala melalui Simpu KPBU
- Melakukan koordinasi dengan Simpu KPBU dalam pelaksanaan tugasnya

Panitia Pengadaan mempunyai peran dan tanggung jawab untuk mempersiapkan melaksanakan proses Pengadaan Badan

Usaha setelah menyelesaikan Dokumen Prastudi Kelayakan, mulai proses prakualifikasi, pengadaan, penyiapan dan pemasukan penawaran, evaluasi dan penetapan pemenang, serta finalisasi pengadaan dengan ditandatanganinya perjanjian KPBU.

#### **F. Penelitian Terdahulu**

Berdasarkan penelitian terdahulu yang pernah dilakukan oleh Bambang Susantono dan Mohammed Ali Berawi (2012) yang berjudul “Perkembangan Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Transportasi Berbasis Kerjasama Pemerintah Swasta di Indonesia” yaitu hasil penelitian diketahui bahwa skema Kerjasama Pemerintah–Swasta (KPS) diyakini merupakan sebagai alternatif pembiayaan pembangunan infrastruktur yang dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan beserta peningkatan kualitas dari produk dan pelayanan public melalui pembagian modal, risiko, dan kompetensi atau keahlian sumber daya manusia secara bersama-sama untuk menghasilkan *value for money* bagi pembangunan infrastruktur di Indonesia. Untuk mensukseskan program KPS di Indonesia, Pemerintah telah mengambil berbagai langkah strategis dan perubahan kebijakan untuk mendukung percepatan pembangunan infrastruktur transportasi. Beberapa kebijakan dan langkah strategis yang terus ditingkatkan untuk mencapai keberhasilan pembangunan infrastruktur berbasis KPS meliputi penerapan asas transparansi

dan akuntabilitas dalam pelaksanaan KPS, penguatan kapasitas institusional termasuk pada sisi regulator, pengaturan pendanaan dan pembagian alokasi risiko yang berimbang, serta adanya jaminan investasi pada pembangunan proyek infrastruktur.

Suaibatul Aslamiyah, et. al (2014) yang berjudul “Model *Partnership* Sebagai Upaya Strategis Peningkatan Pelayanan Air Bersih (Studi Terhadap *Public Private Partnership* di Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Gresik” hasil penelitian diketahui bahwa Model *partnership* di Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM) Kabupaten Gresik menggunakan bentuk konsesi (modalitas) tipe *Build Operate Transfer* (BOT) selama 25 tahun. Peran pemerintah (PDAM Gresik) memberikan kerangka kebijakan dan peraturan sebagai pedoman pelaksanaan PPP, sedangkan peran swasta (PT. Dewata Bangun Tirta) menaati hasil kesepakatan untuk menghasilkan air curah dengan kapasitas 200 lt/dt telah berhasil dilaksanakan. Setelah adanya pelaksanaan *Public Private Partnership* (PPP) di PDAM Gresik terdapat peningkatan infrastruktur air, meliputi: adanya peningkatan sumber air baku, efisiensi pengelolaan air baku dan berkurangnya angka kemacetan penyaluran air bersih ke pelanggan Sehingga berdampak pada kinerja pelayanan dan manajemen pe-layanan yang semakin *responsive*. Melalui pemberdayaan masyarakat sebagai karyawan di lokasi IPA PT. Dewata Bangun Tirta.

Imelda Merry Melyanti (2014) yang berjudul “Pola Kemitraan Pemerintah, *Civil Society*, dan Swasta dalam Program Bank Sampah di Pasar Baru Kota Probolinggo” hasil penelitian diketahui bahwa pola kemitraan yang terjadi antara pemerintah, *civil society* dan swasta tergolong dalam jenis pola kemitraan mutualistik. Untuk peran pemerintah, *civil society*, dan swasta secara umum mereka bersama-sama merencanakan dan melaksanakan. Secara khusus pemerintah sebagai penguat komitmen, mendampingi, dan berkontribusi baik fisik maupun non fisik. Untuk pihak swasta berperan dalam memberikan bantuan fisik maupun non fisik dan *civil society* sebagai pihak yang mengoperasikan bank sampah.

Sri Suwitri, et.al (2005) yang berjudul “PELAYANAN PUBLIK : *PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP* PERCEPATAN INFRASTRUKTUR DI INDONESIA 2005-2009” hasil penelitian diketahui bahwa Upaya-upaya yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan pelayanan publik percepatan Infrastruktur diwujudkan dalam bentuk *Publik Private Patnership* dimana adanya koordinasi atau kerja sama antara Pemerintah, Investor Asing, Pasar Modal, *Financial*. Sektor privat merupakan salah satu sektor yang sangat berperan membantu pemerintah dalam mengatasi kebutuhan infrastruktur. Kerjasama sektor publik dan sektor privat dalam pelayanan publik infrastruktur sangat tepat menggunakan model *Public Private Parnerships*. Ketika hutang luar negeri menjadi pemecahan masalah *financial gap*, muncullah masalah baru yaitu ketidakmampuan pengusaha nasional untuk bersaing dengan pengusaha

asing. Pelayanan publik yang mengutamakan kepentingan publik termasuk didalamnya kepentingan pengusaha nasional dapat teratasi dengan model Pelayanan Publik, *Public Private Partnership*.

Huakanala Hubudi, et.al (2010) yang berjudul “ FAKTOR - FAKTOR PENENTU KESUKSESAN (*CRITICAL SUCCESS FACTORS*) PADA KERJASAMA PEMERINTAH SWASTA BIDANG INFRASTRUKTUR DI INDONESIA” hasil penelitian diketahui bahwa Dalam rangka pengembangan infrastruk-tur di Indonesia, pemerintah menggunakan model kerjasama pemerintah dan swasta (KPS), untuk kerjasama ini diduga banyak permasalahan yang dihadapi antara lain faktor- faktor penentu kesuksesan/*critical success factors* (CSF) dan apakah faktor - faktor penentu kesuksesan sebagai suatu solusi. Untuk itu telah dilakukan penelitian, yang menggambarkan mengenai faktor yang dianggap positif dan faktor yang dianggap negatif.

### **III. METODOLOGI PENELITIAN**

#### **A. Tipe Penelitian**

Berdasarkan gambaran permasalahan yang diuraikan pada bagian sebelumnya maka peneliti merumuskan penelitian ini sebagai jenis penelitian kualitatif sebagai upaya untuk menjawab permasalahan yang diajukan. Penelitian kualitatif lebih memberikan penekanan pada upaya untuk menjawab makna yang ada di balik realitas dan terungkap lewat data yang terkumpul, (Moleong, 2002). Sementara itu pendekatan penelitian yang digunakan adalah penelitian studi kasus dengan penekanan pada mendapatkan penyebab kegagalan dan model kerjasama pengganti KPS (Kerjasama Pemerintah Swasta) di PDAM Way Rilau Bandarlampung dan mendapatkan skema kerjasama yang baru sebagai pengganti skema KPS.

*Cresswell* (2010) menjelaskan bahwa terdapat lima jenis penelitian yakni, biografi, fenomenologi, *grounded theory* etnografi dan studi kasus. Dalam hal ini studi kasus adalah yang tepat digunakan sebagai pendekatan utama di dalam penelitian ini. Kasus yang dianalisis terutama terkait dengan hasil model KPS yang sudah dilaksanakan dan skema kerjasama yang baru sebagai

pengganti skema KPS. Moleong (2002) menambahkan bahwa metode penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang perilaku yang dapat diamati.

## **B. Lokasi Penelitian**

Lokasi penelitian ini adalah PDAM Way Rilau Bandarlampung. Letaknya berada di Jalan P Emir M Noor No.11A Bandarlampung. Dipilihnya PDAM Way Rilau Bandarlampung karena merupakan pelaksana skema kebijakan KPS air minum pertama di Provinsi Lampung. Hal ini yang menjadikan alasan tersendiri bagi peneliti untuk menjadikan instansi tersebut sebagai lokasi penelitian, sehingga diharapkan dapat menjadi *lesson learned* (pembelajaran) bagi instansi lain yang akan mengimplementasikan kebijakan yang sama.

## **C. Fokus Penelitian**

Fokus dalam penelitian ini adalah untuk membatasi studi dan bidang kajian penelitian, karena tanpa adanya fokus penelitian, maka peneliti akan terjebak pada melimpahnya volume data yang diperoleh dilapangan, oleh karena itu focus penelitian memiliki peranan yang sangat penting dalam membimbing dan mengarahkan jalannya penelitian, melalui fokus penelitian, informasi yang diperoleh dari lokasi penelitian sesuai dengan konteks permasalahan yang diteliti.

Berdasarkan pendapat Edward III (1980) yang mengatakan bahwa pelaksanaan implementasi dapat berhasil dengan baik harus didukung empat faktor, yaitu komunikasi, sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi, maka fokus penelitian implementasi kebijakan adalah pelaksanaan kebijakan yang mencakup penyelenggaraan komunikasi, dukungan sumber daya, disposisi dan struktur birokrasi. Fokus ini diturunkan menjadi empat dimensi kajian: dimensi komunikasi, dimensi sumberdaya, dimensi disposisi dan dimensi struktur birokrasi pelaksana. Oleh karena itu, dikaitkan dengan tipe penelitian dan indikator implementasi kebijakan menggunakan teori Edward III di atas, maka fokus penelitian ini adalah:

1. Menganalisis penyebab pembatalan KPS di PDAM Way Rilau.
2. Menganalisis skema kerjasama pengganti KPS yang gagal dilaksanakan.

#### **D. Sumber Data**

Menurut Lofland dan Moleong (2005) sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, dan tindakan yang didapat dari informan melalui wawancara, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain.

Sumber data adalah benda, hal, atau orang maupun tempat yang dapat dijadikan sebagai acuan peneliti untuk melakukan analisis data. Untuk mendapatkan informasi yang akurat dengan fokus penelitian.

1. Data primer adalah data yang dikumpulkan sendiri oleh perorangan/suatu organisasi secara langsung dari objek yang diteliti dan untuk kepentingan studi yang bersangkutan yang dapat berupa *interview*, observasi. Data

primer dalam penelitian ini adalah data yang didapatkan dari lapangan melalui wawancara dengan pihak-pihak yang berkaitan langsung dengan kerjasama tersebut.

2. Data sekunder adalah data yang diperoleh/ dikumpulkan dan disatukan oleh studi-studi sebelumnya atau yang diterbitkan oleh berbagai instansi lain. Data sekunder dalam penelitian ini adalah data-data tertulis yang digunakan sebagai informasi pendukung. Data-data tersebut berupa data sejarah perusahaan, cakupan pelayanan, jumlah pelanggan, produksi dan distribusi air bersih, organisasi dan sumber daya manusia serta kinerja keuangan perusahaan.

Berdasarkan kriteria tersebut, pada penelitian ini informan (*stakeholders*) yang dipilih sebagai berikut:

1. Informan

Informan dalam penelitian ini yaitu pihak-pihak yang terlibat langsung dengan kebijakan KPS air minum di PDAM Way Rilau ini. Adapun informan yang dimaksud yaitu:

**Tabel 3. Daftar Informan Wawancara**

No.	Unsur/Jabatan
1.	Direktur Teknik PDAM Way Rilau
2.	Tim KPS PDAM Way Rilau
3.	Tim KPBU PDAM Way Rilau
4.	Tim Penilai BPPSPAM

*Sumber : Dikelola oleh penulis, 2016*

Dalam upaya mendapatkan data dan informasi yang valid, maka dalam menentukan informan peneliti menggunakan teknik “*purposive sampling*”.

## 2. Peristiwa dan Kejadian

Peristiwa dan kejadian yaitu peristiwa-peristiwa dan kejadian yang terjadi selama proses implementasi kebijakan KPS tersebut dilaksanakan.

## 3. Dokumen-dokumen

Dokumen-dokumen yaitu dokumen yang berkaitan dengan kebijakan KPS di PDAM Way Rilau.

## **E. Teknik Pengumpulan Data**

### **1. Studi Kepustakaan**

Data sekunder diperoleh dengan cara mempelajari literatur, buku-buku, jurnal, artikel, tulisan ilmiah lainnya serta dokumentasi hukum dan laporan instansi yang relevan dengan materi penelitian.

### **2. Wawancara**

Data primer diperoleh dari wawancara mendalam dengan informan. Dalam penelitian ini menggunakan wawancara mendalam (*in depth interview*) yaitu proses memperoleh keterangan untuk tujuan penelitian.

### 3. Observasi

Observasi dalam penelitian ini dilakukan langsung kepada unit analisis yang telah ditentukan, yaitu PDAM Way Rilau.

### F. Teknik Keabsahan Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini adalah menggunakan model interaktif dengan teknik analisis dekriptif kualitatif dengan mengolah data yang terkumpul dengan menganalisis data, mendeskripsikan data, serta mengambil kesimpulan. Menganalisis data ini menggunakan teknik analisis data deskriptif dengan pendekatan kualitatif, karena data yang diperoleh merupakan keterangan-keterangan. Proses analisis data dimulai dengan menelaah seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari wawancara, pengamatan yang telah dituliskan dalam catatan lapangan, dokumen resmi, gambar, foto, dan sebagainya. Proses analisis data kualitatif dengan model interaktif yaitu meliputi :

#### 1) Reduksi Data (*Reduction Data*)

Dalam reduksi data ini peneliti melakukan proses pemilihan, pemusatan perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan, dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis dilapangan. Reduksi data bersifat terus menerus sebelum data benar-benar terkumpul.

#### 2) Penyajian Data (*Data Display*)

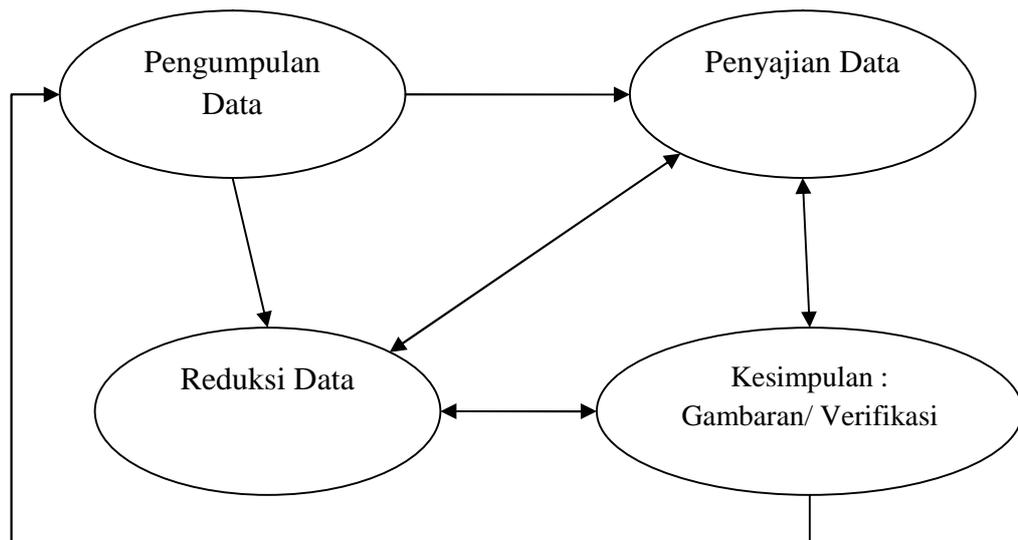
Penyajian data dalam penelitian ini diwujudkan dalam bentuk uraian, grafik, foto, atau gambar sejenisnya jaringan atau bagan. Akan tetapi, paling sering

digunakan untuk menyajikan data dalam penelitian ini adalah dengan teks naratif.

### 3) Penarikan Kesimpulan (*Concluting Drawing*)

Peneliti menganalisis dan mencari pola, tema, hubungan persamaan, hal-hal yang sering timbul, yang dituangkan dalam kesimpulan. Penarikan kesimpulan dilakukan dengan pengambilan intisari dari rangkaian kategori hasil penelitian berdasarkan observasi, wawancara, serta dokumentasi hasil penelitian.

**Gambar 6. Teknik Keabsahan Data**



*Sumber : Penulis dengan merangkum berbagai sumber, 2017*

## **IV. GAMBARAN UMUM LOKASI PENELITIAN**

### **A. Sejarah Singkat Pembentukan PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung**

Sistem penyediaan sarana dan prasarana air bersih di Bandarlampung dikelola sejak zaman Pemerintahan Kolonial Belanda yaitu sejak tahun 1917 dengan mengusahakan/memanfaatkan Sumber Mata Air “WAY RILAU” yang berkapasitas produksi 18 liter/detik, yang bertujuan untuk melayani kebutuhan air bersih bagi masyarakat Tanjung Karang dan sekitarnya. Kemudian pada tahun 1920, sistem tersebut ditingkatkan yaitu dengan dibangunnya *bronkaptering (broncebouw)* sumber Mata Air “Egaharap” pada elevasi +225m. Setelah Indonesia merdeka pada tahun 1945, pengelolaan sistem air bersih dilaksanakan oleh Seksi Air Minum Pemerintah Daerah Tingkat II Tanjung Karang-Teluk Betung. Pada tanggal 11 Maret 1976 dikeluarkan peraturan daerah (PERDA) Nomor : 02 Tahun 1976 yang disahkan dengan Surat Keputusan (SK) Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Provinsi Lampung Nomor : G/395/B/III/HK/1976 Tanggal 14 Juli 1976, dan diundangkan dalam Lembaran Daerah Seri D Nomor 22 Tanggal 14 Juli 1976. Perda ini mengatur tentang pendirian Perusahaan Daerah Air Minum, dengan nama PDAM

“WAY RILAU” Kotamadya Daerah Tingkat II Tanjung Karang-Teluk Betung. Dengan adanya perubahan nama Kotamadya Daerah Tingkat II Tanjung Karang-Teluk Betung menjadi Kotamadya Daerah Tingkat II Bandar Lampung, sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor : 24 Tahun 1983, maka nama Perusahaan Daerah Air Minum “WAY RILAU” Kota Bandar Lampung.

## B. Cakupan Pelayanan PDAM Way Rilau

### 1. Daerah Pelayanan PDAM Way Rilau

Dalam melayani kebutuhan air bersih pelanggan daerah pelayanan PDAM WAY RILAU Kota Bandarlampung saat ini dibagi dalam 7 zona pelayanan dan 2 zona khusus air minum (ZAM) yang didasarkan pada elevasi reservoir distribusi yang tercakup pada wilayah pelayanan.

### 2. Jumlah Sambungan PDAM Way Rilau

Berikut data sambungan rumah tiap daerah pelayanan.

**Tabel 4. Data Sambungan Rumah Pelanggan PDAM Way Rilau**

No.	Zone	Daerah Pelayanan	Jumlah Pelanggan	Distribusi Air
1.	300	Kemiling	4.450	Res. Langkapura
2.	231	Tanjung Karang Barat	1.695	Res. Kemiling
3.	185	Tanjung Karang Barat, Kedaton Dan Sukarame	5.308	Res. Cimeng
4.	145	Teluk Betung Utara, Tanjung Karang Pusat, Kedaton, Sukarame, Dan Tanjung Karang Timur	11.754	Res. Palapa
5.	120	Perum Way Kandis	387	Sumur Dalam
6.	108	Teluk Betung Utara	3.565	Res. Rasuna Said
7.	075	Panjang, Teluk Betung Barat, Teluk Betung Selatan	7.910	Res. Sumur Putri
<b>Jumlah</b>			<b>35.071</b>	

*Sumber : PDAM Way Rilau, Desember 2013*

### C. Tarif Pelanggan PDAM Way Rilau

Pada Februari 2012 tarif air minum telah mengalami perubahan dengan dikeluarkannya Peraturan Walikota Nomor : 130 Tahun 2011 Tanggal 26 Desember 2011 yang mulai berlaku Tahap I : mulai tanggal 1 Februari 2011 sampai dengan 31 Januari 2012 dan Tahap II : mulai tanggal 1 Februari 2012 sampai sekarang. Tentang penetapan tarif air minum.

**Tabel 5. Besarnya Tarif Air Bersih Setiap Kelompok Pelanggan PDAM Way Rilau**

KELOMPOK PELANGGAN	KODE	TARIF DASAR AIR BERSIH	
		0-10 m3	>10 m3
<b>a. KELOMPOK I</b>			
- Sosial Umum (SU)	S1	1.210	3.080
- Sosial khusus (SKh)	S2	1.300	3.080
- Rumah Sangat Sederhana (RSS)	R0	2.800	3.080
<b>b. KELOMPOK II</b>			
- Rumah Sederhana (RS)	R1	3.380	4.710
- Rumah Tangga Menengah (RTM)	R2	3.380	4.840
- Kantor Instansi Pemerintah dan TNI/POLRI ditingkat kecamatan dan kelurahan ditingkat pusat dan kabupaten/kota	KP	3.380	4.960
- Niaga kecil (NK)	N1	3.380	5.080
- Niaga khusus (NKh)	N2	3.380	5.200
- Industri Rumah Tangga (IRT)	I1	3.380	5.320
<b>c. KELOMPOK III</b>			
- Rumah Mewah dan Zona Air Minum	R3	4.840	6.290
- Niaga besar (NB)	N3	4.840	7.130
- Industri (I)	I2	4.840	7.260
<b>d. KELOMPOK KHUSUS</b>			
- Pelabuhan Laut	PL	20.000	20.000

*Sumber : Sumber : PDAM Way Rilau, 2013*

#### D. Kapasitas Produksi Terpasang PDAM Way Rilau

Kapasitas terpasang untuk melayani Kota Bandar Lampung sampai tahun 2011 dapat dilihat pada tabel di bawah.

**Tabel 6. Kapasitas Terpasang PDAM Way Rilau**

No	Sumber Air	Kapasitas (Liter/Detik)		Terpasang
		Min	Max	
1.	IPA I	200		-
	IPA II	220		225
2.	MA. Tanjung Aman 1	5		10
	MA. Tanjung Aman 2	8		10
	MA. Tanjung Aman 3	5		10
3.	MA. Way Rilau	10		15
4.	MA. Batu Putih 1	10		15
	MA. Batu Putih 2	10		15
5.	MA. Pancuran 1	10		15
	MA. Pancuran 2	10		20
6.	MA. Way Linti 1 & 3	10		15
7.	MA. Way Gudang	5		10
8.	MA. Egaharap 1	2		5
	MA. Egaharap 2	2		6
9.	MA. Way Biak	4		6
10.	MA. Way Ulu	2		5
11.	2 Sumur Bor (zone 185)	5		6
12.	2 Sumur bor BKP	4		6
13.	Way Kandis	4		5
14.	Sumur Bor Egaharap	4		6
15.	Sumur Bor Polda II	5		10
16.	Sungai Umbul Kunci	15		20
	<b>TOTAL</b>	<b>550</b>		<b>665</b>

*Sumber : PDAM Way Rilau, 2013*

#### E. Organisasi dan Sumber Daya Manusia

##### 1. Struktur Organisasi

Struktur organisasi PDAM WAY RILAU ditetapkan dengan Peraturan

Walikota Bandar Lampung Nomor : 76 Tahun 2008 tanggal 7 Juli 2008

tentang Organisasi dan Tata Kerja Perusahaan Daerah Air Minum Way Rilau Kota Bandarlampung.

## 2. Sumber Daya Manusia

Jumlah seluruh tenaga kerja tahun 2013 berjumlah 316 orang. Di bawah ini diuraikan kelompok tenaga kerja berdasarkan beberapa kategori.

**Tabel 7. Profil Tenaga Kerja berdasarkan Status Tahun 2013**

No.	Jabatan	Jumlah (Orang)
1.	Direksi	3
2.	Karyawan	304
3.	Dewan Pengawas	6
4.	Sekretariat Dewan Pengawas	3
	<b>Jumlah</b>	<b>316</b>

*Sumber : PDAM WAY RILAU, 2013*

## F. KPS SPAM PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung

Pemerintah Kota Bandarlampung, Badan Pendukung Penyediaan Air Minum (BPPSPAM), PDAM Way Rilau, *Singapore Cooperation Enterprise*, dan *World Bank* menandatangani *MoU* pada tanggal 10 November 2010 mengenai kerjasama dalam pembangunan proyek KPS sebesar 41 Mega-liter per hari di Bandarlampung. Proyek livita merupakan bagian dari upaya untuk meningkatkan penyediaan air bersih di Bandarlampung dengan mengimplementasikan model KPS dalam rangka membangun fasilitas *intake*, fasilitas instalasi pengelolaan air dan jaringan distribusi yang terpilih. Hal ini diharapkan dapat meningkatkan daerah layanan sejalan dengan *Millenium Development Goals* yang ditetapkan PBB dimana 80% penghuni kota dapat menikmati layanan air minum pada tahun 2015.

1) Tujuan utama pelaksanaan KPS SPAM PDAM Way Rilau adalah:

- Ketertarikan pihak swasta dalam mendanai pembangunan infrastruktur;
- Memanfaatkan inovasi dan keahlian pihak swasta dalam membangun dan mengatur *system* air bersih;
- Mempertahankan tingkat kemampuan konsumen Bandarlampung;

Memanfaatkan dukungan dari pemerintah. Dukungan pemerintah tersebut berupa konsultan proyek, yaitu keuangan (*Pricewaterhouse – Coopers Consulting Services Pte Ltd*), hukum (*Hogan Lovells Lee & Lee*), dan teknis (*Arup Singapore*). SPAM yang dilaksanakan di PDAM Way Rilau Bandarlampung memiliki beberapa tujuan-tujuan yang penetapannya berdasarkan kondisi PDAM Way Rilau. Tujuan-tujuan tersebut diantaranya adalah :

- Meningkatkan ketersediaan air minum untuk Kota Bandarlampung
- Infrastruktur air minum akan menjadi stimulus bagi perkembangan ekonomi Bandarlampung, meningkatkan kualitas hidup, kota menjadi lebih hidup bagi kesempatan berinvestasi.
- Mengundang partisipasi langsung, berinovasi, dan membawa pengalaman untuk mengembangkan KPS SPAM.

1) Latar belakang proyek KPS PDAM Way Rilau

Proyek KPS SPAM PDAM Way Rilau dilaksanakan dikarenakan beberapa masalah yang melatarbelakanginya. Latar belakang proyek KPS PDAM Way Rilau diuraikan sebagai berikut :

- Kapasitas PDAM yang ada tidak dapat memenuhi kebutuhan air penduduk
- Sumber air di dalam kota terbatas, baik air permukaan (sungai) maupun sumur dalam.
- Berdasarkan beberapa studi, sumber air sungai Wa Sekampung merupakan solusi terbaik

## 2) Makna KPS SPAM Way Sekampung

Makna KPS SPAM Way Sekampung adalah:

- Tanpa proyek KPS hanya 16% dari penduduk Kota Bandarlampung terlayani PDAM.
- Proyek KPS akan meningkatkan pelayanan sebesar 22% sehingga menjadi 38% (360,000 penduduk) di tahun 2014
- Jika perbaikan juga dilakukan di daerah yang sudah dilayani sekarang dan tingkat kebocoran turun hingga 20%, tingkat pelayanan bisa menjadi 50%
- Sebagian besar daerah pelayanan KPS SPAM daerah yang belum ada jaringan PDAM.

## 3) Alasan Pemilihan KPS

Struktur KPS dipilih karena model berdasarkan ini menarik:

- Menarik bagi investor dan penyandang model berdasarkan “*availability*” risiko permintaan, cukup jelas bahwa risiko utama dalam proyek ini mengenai ketidakpastian penggunaan terutama di area *Greenfield*, akan tetap di tanggung oleh Pemkot/PDAM.

- Ketidakpastian ketentuan dan harga penyediaan air selama periode perjanjian KPS.
- Risiko konstruksi dan operasi dan pemeliharaan (O & M) untuk memproduksi air sebagian besar ditransfer kepada pihak swasta.
- Tingkat uji tuntas yang dilakukan oleh investor dan penyanggah dana lebih sedikit daripada yang diperlukan model *konsesi*
- Desain dan konstruksi dari jaringan distribusi sekunder dan tersier akan meningkatkan ketertarikan investor dalam proyek ini dibandingkan dengan desain terpisah (*bulk water*) dengan tingkat modal lebih tinggi sehingga terdapat potensi untuk mendapatkan return yang tinggi.
- Struktur ini memberikan transfer risiko yang efektif kepada pihak swasta karena hanya satu penanggung jawab (PPP Co) dan memberikan intensif untuk memastikan air bersih yang disalurkan ke PDAM telah sesuai dengan spesifikasi kualitas air bersih dan dapat diandalkan selama periode *konsesi*. PPP Co terikat dengan kewajiban dalam perjanjian KPS.

Pertimbangan utama pemilihan struktur kerjasama KPS adalah sebagai berikut:

- Pemkot/PDAM tetap menanggung risiko permintaan dan bertanggung jawab untuk mendistribusikan air bersih (termasuk kehilangan air bersih dalam distribusi) dan penagihan pendapatan. Selain itu PDAM/Pemkot diwajibkan untuk melakukan pembayaran untuk pembelian air yang diatur dalam ketentuan di perjanjian kerjasama dengan pihak swasta

tanpa melihat apakah air tersebut dapat terjual ke konsumen. Risiko tersebut dapat dimitigasi oleh PDAM dengan beberapa cara yaitu:

- Melakukan kampanye pemasaran mengenai penggunaan air bersih melalui pipa selama tahap konstruksi;
  - Mengkaji kebijakan termasuk kajian peningkatan tarif dan penggunaan air tanah;
  - Tahapan konstruksi untuk meningkatkan penyediaan air hingga kapasitas penuh dalam periode lima tahun; dan
  - Pemkot/PDAM tetap memiliki risiko sehubungan dengan sumber air baku dan kualitasnya jangka panjang.
- PDAM akan memberikan hak guna lahan dan akses lahan sejalan dengan regulasi KPS di Indonesia.
  - Investor dan penyandang dana akan mengharapkan pengembalian ekuitas dan pendanaan yang dikeluarkan dalam desain dan konstruksi dari jaringan distribusi. Tingkat pengembalian ini akan dibayarkan oleh Pemkot/PDAM dalam masa periode *konsesi*. Sehingga sebagai konsekuensinya tarif yang ditawarkan dalam model ini tidak akan lebih tinggi daripada opsi yang tidak termasuk jaringan distribusi.
  - Provisi *viability gap funding* (VGF) dari Kementerian Keuangan, Indonesia akan diperlukan untuk memberikan dukungan keuangan agar proyek ini *feasible* secara ekonomi dan menarik bagi pihak swasta.
  - Investor dan penyandang dana akan memerlukan dukungan keuangan lainnya.

#### 4) Skema dari Kerjasama Pemerintah Swasta (KPS)

Skema dari kerjasama KPS ada dua rencana kerja sama adalah :

- Swasta 1 diundang untuk membangun *system* peneydiaan air minum curah
- Swasta 2 diundang untuk membantu PDAM mengelola jaringan baru dan meng-*upgrade* jaringan lama

Swasta 1 akan diminta :

- Berinvestasi dan membangun *intake*, instalasi pengolahan air (IPA), pipa transmisi air bersih, *reservoir*, dan jaringan distribusi.
- Mengoperasikan seluruh *system* kecuali jaringan distribusi
- Bentuk kerjasamanya adalah BOT (*Build, Operate, Transfer*)
- Di akhir periode (25 tahun), seluruh system akan dialihkan kepada Pemerintah Kota/PDAM

Swasta 2 akan diminta :

- Mengelola jaringan baru dan lama
- Melakukan *knowledge transfer* kepada PDAM
- Berinvestasi untuk memperbaiki jaringan lama (tergantung hasil kajian kelayakan)
- Periode kerja sama 5-10 tahun tergantung besarnya investasi.

#### 5) Keuntungan skema KPS

Keuntungan skema KPS adalah sebagai berikut:

- Pemerintah tidak perlu mendanai seluruh investasi, sehingga lebih hemat anggaran dan memepercepat pembangunan infrastruktur

- Resiko *ineffisiensi* dari pengoperasian SPAM dibebankan kepada swasta
- Proses yang transparan sehingga penggunaan anggaran lebih akuntabel
- *Knowledge transfer*
- Servis ke publik yang lebih pasti

#### 6) Kelemahan Skema KPS

Kelemahan skema KPS adalah sebagai berikut:

- Persepsi bahwa biaya swasta lebih mahal. Hal ini dimitigasi dengan :
  - o *Tender* yang kompetitif, sehingga harga dapat ditekan
  - o Jika harga masih terlalu tinggi, maka pemerintah akan memberikan dukungan fiskal
  - o Inovasi, teknologi, pengalaman swasta akan memberikan keuntungan positif kepada publik
- Proyek KPS SPAM Bandarlampung disiapkan untuk mendapatkan penjaminan dari PT PII. Kentungannya adalah :
  - o Penjaminan akan menarik lebih banyak investor dan memancing persaingan yang sehat sehingga akan dihasilkan *tender* yang kompetitif
  - o Penjaminan akan menurunkan resiko proyek sehingga biaya capital diharapkan lebih rendah karena bank-bank diharapkan memberikan kredit dengan bunga yang lebih rendah.

#### 7) Skema Penjaminan

Skema penjaminan proyek adaah sebagai berikut:

- Jaminan dari PII dimaksudkan untuk membantu Pemerintah Kota (selaku PJPK, yaitu Penanggung-jawab Proyek KPS) dalam menjalankan kewajibannya didalam KPS kepada swasta
- PII dan PJPK akan masuk kembali atas semua pembayaran yang dilakukan dikarenakan cairnya jaminan.
- Pencairan jaminan dibayarkan kepada swasta hanya jika terjadi wanprestasi oleh PJPK.

#### 8) Nilai Tambah PII Bagi PJPK.

Nilai tambah PII bagi PJPK yaitu PII membantu PJPK dalam hal sebagai berikut:

- Dalam menyiapkan transaksi tender KPS yang kompetitif
- Dengan mengundang institusi donator, seperti *World Bank*, *ADB*, *Ausaid* dan *SCE*
- Dalam berkomunikasi dengan kementerian keuangan untuk mendapatkan dukungan pemerintah
- Dalam mengevaluasi tingkat resiko proyek dan mencarikan solusi untuk menurunkan resiko hingga ke tingkat yang lebih aman bagi PJPK
- Penjaminan dapat menurunkan biaya pendanaan

#### 9) Model pengadaan KPS

Model pengadaan KPS yaitu sebagai berikut:

- Tender mengundang pemain-pemain lokal dan internasional
- Memfasilitasi suasana kompetisi yang transparan dan adil sehingga diharapkan harga yang termurah

- Proses pra-kualifikasi telah selesai dan memutuskan 4 short-listed bidders
- Proses tender (*request for proposal*) diharapkan dimulai juli 2012 dan pemenangnya diharapkan diumumkan desember 2012
- Pemenang dianggap sah apabila sudah ada bukti dukungan dari penyandang dana (termasuk dari bank) (*financial close*) sehingga ada kepastian dibangunnya proyek SPAM
- Pemenang akan mengganti seluruh biaya penyiapan transaksi KPS

#### 10) Pemenang Prakuualifikasi

Empat *konsorsium* pemenang proses prakuualifikasi:

- Wijaya Karya dan *Abeima*
- *Acuatico* dan *Mitsubishi Corporation*
- PT Potum, *Itochu*, *Hyundai Contractor*
- *Great Giant Pineapple*, *Manila Water*

#### 11) Kontribusi/ Dukungan Pemerintah

Hasil studi kelayakan mengisyaratkan perlunya dukungan pemerintah dalam bentuk fiskal (disebut “VGF”, yaitu *viability gap funding*). Tanpa VGF, tarif menjadi tinggi dan tidak terjangkau masyarakat (Rp 10.000-14.000/m<sup>3</sup>). Besarnya VGF akan ditenderkan. Pemenang adalah mereka yang mengusulkan VGF terendah.

## 12) Kontribusi Para Sponsor

Proyek KPS SPAM juga mendapat kontribusi dari para sponsor berupa dana hibah. Dana hibah tersebut yaitu dari SCE untuk mendanai biaya awal *Transaction Advisors* (PwC dan HLL). *AusAid* melalui *World Bank* memberikan dana hibah untuk mendanai *Technical Advisor* (*Arup*). Untuk mendanai studi teknis (*Arup* dan konsultan lokal) didapatkan dari dana hibah *World Bank*. Dana hibah dari ADB untuk mendanai studi atas *Implementation Plan* (*Castalia*). Terakhir dana hibah dan dana talangan dari PII untuk mendanai *Transaction Advisors* dan konsultan hukum lokal (LGS).

## 13) Analisa Keuangan

- Model keuangan PPP *Co* dalam analisa keuangan ini difokuskan dalam tarif *bulk water* yang akan ditagihkan oleh PPP *Co* kepada PDAM. Variabel yang paling utama adalah dukungan dari Kementerian Keuangan, yang berfungsi sebagai VGF. Hal ini akan memberikan dampak secara langsung terhadap tingkat tarif (pembayaran unitary) PPP *Co* yang ditagihkan kepada PDAM.
- Analisa keuangan PDAM dalam analisa keuangan difokuskan pada dampak keuangan proyek KPS terhadap keuangan PDAM akan tergantung dari faktor keuangan seperti tarif kepada konsumen (yang diatur oleh Pemkot) penjualan air, penagihan pendapatan, pembayaran kepada PPP *Co* untuk *bulk water* dan lain-lain.

#### 14) Tarif

Dalam skema proyek KPS SPAM PDAM Way Rilau direncanakan akan membagi tarif menjadi dua, yaitu tarif air curah dan tarif konsumen. Tarif air curah dibagi menjadi dua yaitu *availability payment* dimana pembayaran untuk mengembalikan investasi dan *capital cost*. Hanya dibayarkan jika system berjalan dengan baik sesuai kapasitas. *Availability payment* diawal periode ditetapkan sesuai tingkat yang terjangkau oleh PDAM dan akan meningkat sesuai dengan kapasitas produksi dan kemampuan bayar PDAM. Yang kedua adalah *output payment* dimana pembayaran untuk menutup operasional produksi. Penyesuaian tarif *output payment* dilakukan sesuai dengan tingkat inflasi, tingkat harga listrik dan index harga bahan produksi/kimia. Penentuan harganya akan sangat transparan dan umumnya swasta tidak mengambil keuntungan dari pembayaran ini.

Sedangkan untuk tarif air konsumen penentuan tarifnya tergantung kepada tiga hal penting yaitu besarnya tarif air curah, besarnya biaya operasional distribusi (yang mana akan ditenderkan kepada swasta) dan besarnya dukungan pemerintah (VGF). Rentang tarif konsumen di tahun 2014 diharapkan berkisar antara Rp 5.300 hingga Rp 6.000/m<sup>3</sup> tergantung dari hasil *tender*. Subsidi silang tetap diberlakukan sehingga segmen atas dan komersial akan mensubsidi segmen kurang mampu. Penyesuaian tarif konsumen diproyeksikan sekitar rata-rata 7% per tahun untuk 15 tahun dan penyesuaian akan turun hingga sekitar 5% per tahun di tahun-tahun berikutnya.

Tanpa VGF, tarif konsumen diperkirakan mencapai antara Rp 10.000-Rp 14.000/m<sup>3</sup> saat air KPS mengalir pada akhir tahun 2014. VGF diusahakan dapat menekan tarif hingga Rp 6.000/m<sup>3</sup>. Jik hasil *tender* membutuhkan VGF yang relatif rendah, maka tarif diharapkan dapat diturunkan hingga Rp 5.300/m<sup>3</sup>. VGF akan disumbang oleh Kementerian Keuangan. Namun jika tarif masih terlalu tinggi (setelah mendapat VGF), maka diperlukan kontribusi dari Pemerintah Kota untuk menekan tarif lebih lanjut. Besarnya VGF dan kontribusi Pemkot tergantung hasil tender.

Berdasarkan diskusi dengan PDAM, proyeksi tarif konsumen rata-rata tertimbang pada tahun 2014 adalah sebesar IDR 4.806/m<sup>3</sup> (US\$ 0,56/m<sup>3</sup>). Dalam menentukan tariff awal pada tahun 2014 :

- Estimasi tingkat kehilangan air (NRW) sebesar 20% diasumsikan untuk jaringan pipa distribusi. Meliputi tingkat kehilangan air sebesar 20% yang harus ditanggung oleh PDAM, tarif yang PDAM mampu untuk PPP *Co* tanpa subsidi lainnya adalah sebesar IDR 3.847/m<sup>3</sup> (0,80 \* US\$ 0,56/m<sup>3</sup>).
- Estimasi sebesar IDR 513/m<sup>3</sup> (US\$ 0,06/m<sup>3</sup>) diasumsikan meliputi biaya operasi dan *margin* PDAM dalam mengoperasikan proyek IDR 513/m<sup>3</sup> (US\$ 0,06/m<sup>3</sup>) akan pemeliharaan, biaya hubungan pelanggan dan lain lain.

#### 15) Studi Kelayakan

Studi kelayakan proyek KPS SPAM PDAM Way Rilau memperkirakan harga dengan melalui simulasi financial model. Semua asumsi dari

*financial model* didasarkan pada studi yang intensif oleh konsultan dalam dan luar negeri dan metodologi yang disepakati bersama.

Sementara standar servis SPAM KPS akan membangun *system* dengan kualitas yang telah ditetapkan standarnya. Kualitas tersebut yaitu penyediaan air minum yang menurus 24 jam per hari, kualitas air yang langsung dapat diminum karena semua pipa dan fasilitas adalah baru dengan kebocoran yang minim, tekanan air pipa yang meningkat dan *system* deteksi kebocoran.

## **VI. SIMPULAN DAN SARAN**

### **A. Simpulan**

Dari hasil penelitian yang telah dilakukan oleh penulis dan dari hasil pembahasan mengenai faktor penyebab dibatalkannya skema KPS SPAM PDAM Way Rilau dan skema kerjasama yang tepat untuk menggantikan skema KPS SPAM PDAM Way Rilau dapat disimpulkan sebagai berikut :

1. Faktor penyebab skema Kerjasama KPS SPAM PDAM Way Rilau batal dilaksanakan yaitu birokrasi yang berbelit-belit, performance indicator PDAM Way Rilau, pengaburan informasi oleh PDAM Way Rilau dan ketiga hal tersebut dapat disimpulkan bahwa terdapat ketidakseriusan manajemen PDAM Way Rilau dalam rencana kerjasama dengan skema KPS tersebut. Hal tersebut menyebabkan tidak berjalannya komunikasi yang baik antarpihak yang terlibat akibat

tidak terlaksananya prinsip dalam kerjasama yaitu transparan dan terbuka.

2. Pemilihan skema kerjasama KPBU sebagai pengganti skema kerjasama KPS tetapi dengan jenis kerjasama yang sama yaitu BOT dirasa kurang tepat. Berdasarkan fakta yang ada dan dari pengalaman pada saat pelaksanaan KPS yang batal dikhawatirkan skema KPBU pun akan mengalami hal yang sama dengan skema KPS. Hal tersebut karena kondisi kinerja PDAM Way Rilau yang masih dalam kategori kurang sehat. Berdasarkan fakta dari hasil penelitian maka jenis kerjasama konsesi menjadi jenis kerjasama yang tepat menggantikan jenis kerjasama BOT dalam skema KPS. Adapun dalam skema kerjasama KPBU disarankan menggunakan jenis kerjasama konsesi. Karena proyek kerjasama yang akan dilaksanakan oleh PDAM Way Rilau ini merupakan proyek kerjasama baru yang membutuhkan investasi yang signifikan bagi PDAM. Dengan menggunakan struktur konsesi penuh dalam kerjasama penyediaan infrastruktur SPAM maka risiko pasar dan kenaikan tarif tidak menjadi tanggung jawab PDAM Way Rilau tetapi menjadi tanggung jawab pihak privat atau swasta. Tapi dalam hal ini PDAM juga mendapatkan *fee* dari hasil pengelolaan SPAM tersebut.

## B. Saran

1. Perlu dilakukan komunikasi dan informasi yang transparan serta terbuka dari pihak-pihak yang terlibat dalam proyek kerjasama. Hal ini pihak yang terlibat tersebut adalah PDAM Way Rilau, Pemkot Bandarlampung BPPSPAM dan pihak ketiga. Komunikasi dan informasi yang diberikan harus transparan dan terbuka, dalam hal ini khususnya dari pihak PDAM Way Rilau agar kedepannya tidak terjadi kendala saat pelaksanaan proyek dan hal-hal yang menjadi hambatan saat pra kualifikasi proyek kerjasama KPS tidak terjadi lagi saat pelaksanaan skema kerjasama yang baru.
2. Perlu dilakukan internalisasi mengenai prinsip dasar kerjasama dalam penyediaan infrastruktur barang publik yang harus dipenuhi secara keseluruhan. Prinsip tersebut menjadi indikator keberhasilan pelaksanaan skema kerjasama yang telah direncanakan dalam hal ini skema kerjasama KPBU sebagai skema pengganti dari pemerintah.
3. PDAM Way Rilau dan Pemkot Kota Bandarlampung perlu melakukan kajian yang lebih mendalam sebelum melaksanakan proyek kerjasama sesuai dengan kondisi PDAM Way Rilau dan kondisi Kota Bandarlampung. Kajian dilakukan untuk menentukan model kerjasama yang paling cocok dengan kondisi PDAM Way Rilau agar tidak ada pembatalan kerjasama sebelum dilaksanakan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Badan Pusat Statistik. 2010. *Hasil Sensus Penduduk*. Jakarta, BPS
- Bambang Susantono dan Mohammed Ali Berawi. 2012. Perkembangan Kebijakan Pembiayaan Infrastruktur Transportasi Berbasis Kerjasama Permerintah Swasta di Indonesia. *Jurnal Transportasi*
- Bappenas. 2011. *Majalah Sustaining Partnership (Media Kerjasama Pemerintah Swasta)*. IRSDP BAPPENAS. Jakarta
- Bungin, Burhan. 2012. *Analisis data Peneleitian Kualitatif (Pemahaman Filosofis dan Metodologi Ke Arah Pengusaan Model Aplikasi)*. PT. Raja Grafindo. Jakarta
- Business Plan* PDAM Way Rilau Bandarlampung Tahun 2012-2016. 2016. Bandarlampung
- Djayasinga, Marselina. 2006. *Ekonomi Publik Suatu Pengantar*. Bandarlampung, Penerbit Universitas Lampung
- Dwinanta, Utama. 2010. Prinsip dan Strategi Penerapan “*Public Private Partnership*” dalam Penyediaan Infrastruktur Transportasi. Jakarta,

Kedeputian Bidang Koordinasi Infrastruktur dan Pengembangan Wilayah  
Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Indonesia

Fitriani, Asri. 2009. *Analisa Kinerja Privatisasi Pada PD PAM Jaya*. Fakultas  
Ekonomi dan Manajemen Institut Pertanian Bogor. Bogor

Huakanala Hubudi, Husein Umar. 2010. *Factor-faktor Penentu Kesuksesan  
(Critical Success Factors) Pada Kerjasama Pemerintah Swasta Bidang  
Infrastruktur di Indonesia*. Program Pascasarjana Universitas Esa Unggul.  
Jakarta

Husein, Umar. 2005. *Metode Penelitian Untuk Skripsi dan Tesis Bisnis*. PT. Raja  
Grafindo Persada. Jakarta

Imelda Merry Melyanti. 2014. *Pola Kemitraan Pemerintah, Civil Society, dan  
Swasta dalam Program Bank Sampah di Pasar Baru Kota Probolinggo*.  
Program Studi Ilmu Administrasi Negara FISIP. Universitas Airlangga

Istanto, Bambang. 2014. *Privatisasi Dalam Model Public Private Partnership*.  
Jakarta, Mitra Wacana Media

K. Yin, Robert. 2002. *Studi Kasus (Desain dan Metode)*. PT. Raja Grafindo  
Persada. Jakarta

Kemenkeu RI. Media Keuangan. *Kemitraan Pemerintah Swasta di Sektor  
Infrastruktur*. Kemenkeu Volume VI Nomor 45/Mei 2011

Kemeterian Pekerjaan Umum Badan Pendukung Pengembangan Sistem  
Penyediaan Air Minum. 2010. *Indonesia Water Supply Infrastructure PPP  
Investment Opportunities*. Kemeterian PU. Jakarta

Mangkoesubroto, Guritno. 2011. *Ekonomi Publik Edisi Ketiga Cetakan ke-16*.  
Yogyakarta, BPFE UGM Yogyakarta

Moleong, Lexy J. 2002. *Metode Penelitian Kualitatif*. Bandung, PT. Remaja  
Rosadakarya.

Pemerintah Kota Bandung. 2015. *Kerjasama Pemerintah dan Badan Usaha untuk  
Mengatasi Gap Pembiayaan Infrastruktur di Kota Bandung*. Bandung

Permen PU Nomor 12 Tahun 2012 Tentang Pedoman Kerjasama Pengusahaan  
Pengembangan Sistem Penyediaan Air Minum

Perpres Nomor 38 Tahun 2015 Tentang KPBU dalam Penyediaan Infrastruktur

PP RI Nomor 16 Tahun 2005 Tentang Pengembangan Sistem Penyediaan Air  
Minum

PT. PII. 2014. *Kerjasama Pemerintah Swasta di Indonesia: Acuan Alokasi Risiko*.  
Jakarta, PT. PII

PT. SMI. 2014. *Panduan Penyelenggaraan Kerjasama Pemerintah Swasta dalam  
Penyediaan Infrastruktur*, Jakarta, PT. SMI

Sadyohutomo, Mulyono. 2008. *Manajemen Kota dan Wilayah Realita dan  
Tantangan*. Jakarta, Bumi Aksara.

Septi Heryani, Devy. 2014. *Kajian Eksplorasi Studi Kebijakan Kerjasama  
Pemerintah Swasta (KPS) Pada PDAM Way Rilau Kota Bandarlampung*.  
Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Lampung. Bandarlampung

Sri Suwitri, Eny Rachyuningsih, Cahyo Sasmito. 2010. Pelayanan Publik: *Public-Private Partnership* Pecepatan Infrastruktur Di Indonesia 2005-2009

Suaibatul Aslamiyah, Bambang Santoso Haryono, Mochammad Rozikin. 2013. Model Partnership Sebagai Upaya Strategis Peningkatan Pelayanan Air Bersih (Studi terhadap *Public Private Partnership* di Perusahaan Daerah Air Minum Kabupaten Gresik). Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Administrasi, Universitas Brawijaya. Malang

Sulistiyani, Ambar Teguh. 2004. *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*. Yogyakarta, Graha Ilmu

Suryokusumo, R.Ferry Anggoro. 2008. *Pelayanan Publik dan Pengelolaan Infrastruktur Perkotaan*. Yogyakarta, UGM Press .

Tim KPS PDAM Way Rilau. 2013. Pra Studi Kelayakan Proyek KPS SPAM Kota Bandarlampung. Bandarlampung, Pemkot Bandarlampung

*United Kingdom Foreign & Commonwealth Office (UK FCO)*. (2013) Buku Pedoman: Pelaksanaan Kerjasama Pemerintah-Swasta Di Indonesia. Jakarta, Strategic Asia

Westra, Pariata. 2009. *Administrasi Perusahaan Negara*. Yogyakarta, Ghalia Indonesia

<http://www.djkn.kemenkeu.go.id/mengenal-kpbu-skema-ppp-di-indonesia/> Oleh M. Miftahul Huda Noor A.Md diakses pada 23 April 2017 pukul 22.43 WIB

<http://www.kppu.go.id/id/blog/2010/07/kerjasama-pemerintah-dan-swasta-pada-sektor-infrastruktur/> diakses pada 6 Agustus 2016 pukul 13.34 WIB

<http://pkps.bappenas.go.id/index.php/en/publikasi/proses-kps/tahapan-kps> diakses pada 7 Agustus 2016 pukul 23.34 WIB